



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

FABIO ALMEIDA RODRIGUES

**A GOVERNANÇA DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE, TCU E
CGU, NA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO**

Brasília – DF
2021

FABIO ALMEIDA RODRIGUES

**A GOVERNANÇA DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE, TCU E
CGU, NA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Prof^a. Dr^a. Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa.

Brasília – DF
2021

Ag Almeida, Fabio
A GOVERNANÇA DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE, TCU E CGU, NA
PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO / Fabio Almeida;
orientador Selma Maria Hayakawa . -- Brasília, 2021.
66 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --
Universidade de Brasília, 2021.

1. Corrupção. 2. Controle. 3. Governança. I. Hayakawa ,
Selma Maria, orient. II. Título.

FABIO ALMEIDA RODRIGUES

**A GOVERNANÇA DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE, TCU E CGU, NA
PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do
Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno:

Fabio Almeida Rodrigues

Prof. Dra. Selma Maria Hayakawa Cunha
Sarpa
Professora - Orientadora

Prof. Dra. Suylan de Almeida Midlej e
Silva
Professora - Avaliadora

Brasília, 11 de maio de 2021.

Dedico este trabalho aos meus pais, Maria José e Amilton, que sempre incentivaram a minha trajetória acadêmica, da melhor forma em que puderam.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por ter iluminado meu caminho, sempre ter me dado forças para concluir meus objetivos.

Agradeço à minha família, em especial aos meus pais, Amilton e Maria José, pelo amor, pela educação, por sempre terem me incentivado a buscar pelos meus sonhos. Pelos constantes incentivos aos estudos!

Agradeço à minha irmã, Flávia, por sempre ter cuidado de mim e ter participado tanto da construção da pessoa em que estou me tornando.

Agradeço em especial à minha orientadora, prof^a. Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa, pelas importantes orientações, pela dedicação, paciência, por sempre estar disponível e por compartilhar seu conhecimento, permitindo com que eu aprendesse mais a cada conversa, a cada reunião.

Agradeço aos professores do Departamento de Gestão de Políticas Públicas, que me trouxeram importantes conhecimentos ao longo do curso, agregando grande valor à minha trajetória acadêmica.

Agradeço aos meus amigos, que sempre estiveram ao meu lado, ouviram minhas constantes lamentações, me incentivaram, e sempre me apoiaram.

Agradeço aos servidores do TCU e CGU, por terem cedido seu tempo para fornecer entrevistas, que foram de grande importância para alcançar os resultados deste trabalho.

RESUMO

Condutas corruptas praticadas por agentes públicos impactam diretamente o bem estar da sociedade, tendo como consequência a diminuição dos investimentos em segurança, educação, saúde, lazer, habitação e outros direitos assegurados na Constituição. Os órgãos de controle são mecanismos de fiscalização, inspeção e registros sobre as atividades administrativas, tendo por objetivo assegurar que as ações administrativas estão sendo realizadas de acordo com o esperado, visando assegurar a legalidade, efetividade, eficiência, eficácia e economicidade na utilização dos recursos governamentais. A governança é um instrumento que tem por finalidade alinhar as instituições com os interesses da sociedade, envolvendo meios e estratégias para se alcançar resultados de forma eficaz. Este trabalho busca descrever o processo de governança entre órgãos de controle no nível federal, CGU e TCU, no combate à corrupção. Ao examinar a governança – instrumentos e mecanismos de coordenação, cooperação, colaboração e comunicação entre esses órgãos, é possível buscar novas formas de aprimorar o controle da ação pública. Para tanto, foi realizada pesquisa qualitativa, optando pela via descritiva. Este estudo buscou um aprofundamento quanto aos aspectos relevantes que formam o objetivo da pesquisa, optando-se por realizar um estudo de caso. No que se refere aos instrumentos utilizados, foram utilizados como instrumento a pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semi-estruturadas. Por meio dos resultados, foi perceptível que ambos os órgãos possuem dentro de suas estruturas um conjunto de competências no combate à corrupção. Entretanto, foi identificada a falta de uma efetiva estrutura de governança entre os órgãos.

Palavras-chave: Corrupção. Governança. Controle.

ABSTRACT

Corrupt conduct practiced by public agents directly impacts the welfare of society, having as a consequence the decrease of investments in security, education, health, leisure, housing, and other rights guaranteed in the Constitution. The control organs are mechanisms of inspection, realization, and records about the administrative activities to ensure that the administrative actions are being carried out as expected, aggravating the legality, effectiveness, efficiency, efficacy, and economy in the use of governing resources. Governance is an instrument that has the competence to align institutions with the interests of society, involving the means and strategies to achieve results effectively. This work seeks To describe the governance process between control bodies at the federal level, CGU and TCU, in the fight against corruption. By examining the governance - instruments and mechanisms of coordination, cooperation and communication between these public bodies, it is possible to seek new ways to improve action control. To this end, qualitative research was conducted, opting for the descriptive route. This study sought a deepening as to the relevant aspects that make up the objective of the research, it was opted to carry out a case study. Regarding the instruments used, the bibliographical and documental research and semi structured interview were used as instruments. Through the results, it was noticeable that both agencies have a set of competencies in the fight against corruption within their structures. However, it was identified the lack of an effective governance structure between the institutions.

Keywords: Corruption. Governance. Control.

FIGURAS

Figura 1 – Mecanismos e práticas da governança pública organizacional.....	24
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Aspectos Distintos entre Avaliação e Consultoria	41
Quadro 2 - Iniciativas CGU e seus objetivos.	42
Quadro 3 - Ações ENCCLA e seus respectivos objetivos.	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU - Controladoria Geral da União

CPI - *Corruption Perceptions Index*

ENACC - Estratégia Nacional de Combate a Cartéis

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à corrupção e à Lavagem de Dinheiro

FGV/DAPP - *Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas*

FOCCO - Fórum de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro.

IFAC - *International Federation of Accountants*

MARCCO - Movimento Articulado de Combate à Corrupção

PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

SCC - Secretaria de Combate à Corrupção

SECCOR - Secretaria de Estratégias de Controle para o Combate à Fraude e Corrupção

SFC - Secretaria Federal de Controle Interno

SOMA - Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o Controle Externo e o Combate à Corrupção

STPC - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção

TCU - Tribunal de Contas da União

UAIG - Unidade de Auditoria Interna Governamental

SUMARIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.2 Objetivos	13
1.2.1 Objetivo geral	13
1.2.3 Objetivos Específicos	13
1.3 Justificativa	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 Corrupção	16
2.2 Governança	21
2.3 Governança de redes	25
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	28
3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa	28
3.2 Participantes do estudo	29
3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa	30
3.4 Procedimentos de coleta e análise dos dados	31
4 ÓRGÃOS DE CONTROLE	33
4.1 Controle externo	34
4.2 Controle interno	39
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS	45
5.1 Análise das Dimensões da pesquisa	45
5.1.1 Capital Social	45
5.1.2 Institucionalização	46
5.1.3 sustentabilidade	49
5.1.4 Estrutura e Instrumentos de Coordenação	50
5.1.5 Comunicação	52
5.1.6 Informação e Análise	53
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS	58
APÊNDICE	64
Apêndice A – Roteiro das entrevistas semiestruturadas	64

1 INTRODUÇÃO

A história Brasileira mostra que a corrupção está presente no país desde o período colonial até os dias atuais. Entretanto, é tratada como algo que se modifica de acordo com o contexto no qual é inserido. Nos dias atuais a improbidade administrativa vem se mostrando um grande problema, não somente para os agentes públicos, mas para a sociedade em geral. O inconformismo popular demonstra a necessidade de novos estudos sobre a corrupção.

No período colonial a representação política era realizada de forma indeterminada, retrato do Brasil que se encontrava em formação. Dessa forma, o fato de a sociedade ter sido instituída antes do Estado, corresponde a um acontecimento político-cultural de grande impacto no que tange à prática de corrupção na contemporaneidade.

Condutas corruptas realizadas por agentes públicos afetam diretamente o bem estar da sociedade, essa conduta diminui os investimentos em segurança, educação, saúde, lazer, habitação, e outros direitos assegurados na Constituição, ampliando assim situações de desigualdade e exclusão social. Gerando impactos na vida de todos os cidadãos, principalmente os que se encontram nas classes menos favorecidas da sociedade.

A corrupção é um tema que constantemente vem apresentando grande destaque na mídia. Segundo o Índice de Percepção da corrupção (2019), calculado pelo Secretariado da *Transparency International*, o Brasil manteve-se pelo segundo ano com o pior nível histórico. Em decorrência dessa má percepção, se encontra em 106º lugar em um ranking de 180 países e territórios. Conforme apontado por Alves (2010), essa má percepção faz com que os cidadãos brasileiros tenham desconfiança quanto à capacidade do governo de operar, tendo assim a percepção coletiva da corrupção como um dos principais problemas que afetam o país.

O controle da Administração Pública é um dos principais instrumentos no combate à corrupção, sendo indispensável. Os órgãos de controle interno e externo surgem como instrumentos de fiscalização das ações realizadas pelos agentes públicos, no intuito de prevenir e coibir desvios na utilização de recursos públicos.

A governança no setor público surge como um mecanismo que visa o alinhamento das instituições com os interesses da sociedade. Em um conceito

amplo são ações que buscam melhor organizar a administração pública, com vistas a alcançar os resultados esperados pela sociedade. Segundo o Referencial Básico de Governança (TCU, 2014), a governança é conceituado também como a habilidade e capacidade governamental de implementar políticas de forma efetiva por meio de relações entre organizações públicas e/ou privadas com vistas a dar cumprimento aos objetivos institucionais, em benefício da sociedade.

Diante disso, a pesquisa se guia a partir da relação entre os órgãos de controle interno e externo, focando no Tribunal de Contas da União (TCU) e na Controladoria Geral da União (CGU), órgãos centrais de controle da União, sendo fundamentais na prevenção e combate à corrupção. Objetiva-se compreender como se dá a governança entre os órgãos de controle no combate à corrupção no Brasil, ou seja, como se dá a definição de objetivos, a coordenação, cooperação, colaboração e comunicação entre esses órgãos no que tange ao combate à corrupção. Neste sentido, o estudo busca responder a seguinte questão: **“Como se dá a governança entre órgãos de controle no nível federal, CGU e TCU, no combate à corrupção?”**.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Descrever o processo de governança entre órgãos de controle no nível federal, CGU e TCU, no combate à corrupção.

1.2.3 Objetivos Específicos

- Descrever o papel dos órgãos de controle no nível federal, CGU e TCU, no combate à corrupção.
- Identificar os mecanismos e instrumentos de governança existentes nos órgãos de controle no nível federal, CGU e TCU, com vistas a atuação coordenada, cooperativa e colaborativa no combate à corrupção.

- Examinar em que medida a atuação coordenada, cooperativa e colaborativa entre os órgãos de controle no nível federal, CGU e TCU, favorecem o combate à corrupção.

1.3 Justificativa

No cenário atual, a sociedade possui a visão da corrupção como um dos maiores problemas enfrentados no país. Trata-se de um problema que pode afetar diretamente os direitos dos cidadãos, comprometer instituições democráticas, afetar o desenvolvimento econômico, aumentar a desigualdade social e gerar instabilidade política. Diante desses fatores, cabe ao Estado buscar formas de minimizar esse complexo fenômeno social, político e econômico.

Segundo Alves (2010), o controle da gestão pública se tornou prioridade para o Estado Brasileiro. Entretanto, os modelos organizacionais e formas de tornar mais efetivas as ações de controle possuem pouca discussão sobre um tema de grande importância no cenário Brasileiro. Ressalta também a relevância do estudo de novos mecanismos que possam contribuir para aumento do controle e redução da corrupção no Brasil.

Conforme exposto por Oliveira (2018), a reforma administrativa instituída pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, deu início a um novo modelo de gestão na administração pública, surgindo a administração pública gerencial. A reforma do aparelho estatal teve por objetivo uma administração pública eficiente, tornando-se princípio constitucional da Administração Pública pela Emenda Constitucional nº 19/1998. As metas do PDRAE baseavam-se em inovação dos instrumentos de política social, reforma do aparelho de Estado, visando promover melhoria na governança, com vistas a tornar mais efetiva as ações do Estado na prestação de serviços à população.

Segundo Oliveira (2018), a corrupção é algo presente na Administração Pública, não se deve tentar mitigar sua presença. Sendo necessário a consciência desse problema, devendo assim não tornar um tabu, tanto para a sociedade quanto para os administradores. Cabe à sociedade buscar mecanismos e instrumentos de governança eficientes e competentes que possam reduzir riscos de corrupção. Os órgãos centrais de controle da União – Tribunal de Contas da União e Controladoria

Geral da União possuem papel de grande importância na atenuação desse grande problema capaz de desestabilizar o país.

Ao examinar a governança - instrumentos e mecanismos de coordenação, cooperação, colaboração e comunicação na atuação dos órgãos de controle no nível federal, CGU e TCU, no combate à corrupção, é possível buscar novas formas de aperfeiçoar o controle da ação pública. O entendimento da ação desses órgãos e de suas relações integradas se mostram relevantes na formulação de novas formas de atuação e na definição de políticas públicas de controle dos recursos públicos em nível federal. Consequentemente, podem contribuir para a minimização da prática de corrupção no Brasil. Diante do exposto, o estudo desse tema possui expressivo valor acadêmico e prático.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A abordagem teórica deste estudo concentra-se em apresentar os conceitos iniciais do tema estudado, trazendo o conceito de corrupção e suas raízes. Por fim, apresenta-se o conceito de governança, governança de redes e o modelo de análise da capacidade de governança das redes de políticas, sugerido por Calmon e Costa (2013).

2.1 Corrupção

Em um conceito amplo, utilizando o pensamento político, a corrupção pode ser conceituada como uma transformação negativa do homem, ou na sociedade, considerando o que é tido como moral. Entretanto, a corrupção significa um enorme número de ações, desse modo, o estudo da corrupção se torna uma dificuldade por aparentar ter um significado simples, sendo essencial a busca da acepção da palavra corrupção. Uma palavra que teve poucas mudanças em seu significado ao longo dos séculos, mas é possível notar uma diferença entre o seu uso no presente e nas décadas passadas.

Segundo Romeiro (2015), o conceito de corrupção teve um acréscimo em seu significado a partir do século XVIII, onde começou a ser associado a práticas corruptas. A prática sempre esteve presente na história brasileira, e suas raízes se encontram em um desestruturado sistema. “A falta de um sistema jurídico ordenado e organogramas que estabelecessem claramente as funções, as tarefas e um sistema de carreira contribuíram para o desordenamento” (BIASON, 2019, p. 80).

Segundo Filgueiras (2009), o patrimonialismo é normalmente utilizado para descrever a corrupção, embora os conceitos não se confundam, considerando a cultura política, a economia, a política e a sociedade, apontando a existência de um problema da modernização, do surgimento das modernas burocracias e da legitimação da política moderna. Dessa forma, o cenário político brasileiro não respeita a separação entre o público e o privado, tratando o patrimonialismo como:

A mazela da construção da República, de maneira que ele não promoveria a separação entre os meios de administração e os funcionários e

governantes, fazendo com que esses tenham acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos. Dado o patrimonialismo inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção é um tipo de prática cotidiana, chegando mesmo a ser legitimada e explícita no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico (FILGUEIRAS, 2009, p.388).

Para Avritzer e Filgueiras (2011), o conceito de corrupção expressa um plurívoco de sentidos e formas de ação pública, definindo se existe ilegitimidade em uma ação, frente a valores e normas expressos em uma concepção de interesse público.

Na visão de Souza, Silva e Gomes (2019, p.8) é importante ressaltar:

(...) práticas como a designação de parentes para exercerem cargos públicos (nepotismo), a troca de favores com fins de se obter benefícios próprios (clientelismo) e a confusão entre o patrimônio público e o privado (patrimonialismo), embora possam gerar fragilidades institucionais que podem favorecer a corrupção, não podem ser confundidos com corrupção propriamente dita, pois tratam de conceitos diferentes.

Tendo por base os conceitos apresentados pelos autores é possível compreender que tais práticas são capazes de fragilizar o âmbito público e conseqüentemente resultar em corrupção. Sendo a corrupção o resultado das ações de um sujeito, que gera a corrupção. Conforme é apontado por Romeiro (2015, p.218):

Ao contrário do que ocorre em nossos dias, a corrupção não designa as práticas, mas é, antes, o resultado de práticas que geram a putrefação do corpo da República; ou seja, as práticas não são em si corruptas: elas desencadeiam o processo de corrupção. Ou ainda, o indivíduo que pratica atos ilícitos não é propriamente corrupto, mas sim corruptor.

É apontado por Filgueiras (2009), que os estudos sobre a corrupção no Brasil são recentes, mesmo considerando que a corrupção não seja um fenômeno novo. Entretanto um grande número de autores estão se reunindo e gerando esforços no intuito de se obter avanços na compreensão desse fenômeno, mesmo com ampla literatura internacional, seus conceitos, causas, forma de medir e conseqüências parecem não estar claros. (SOUZA, SILVA E GOMES, 2019).

É possível compreender que o conceito de corrupção possui uma imensa dimensão, tendo assim inúmeros significados. E como apontado pelos autores, suas raízes surgiram no período colonial e estão presentes até os dias atuais, mostrando a falta de um melhor ordenamento político e social. O conceito de corrupção não se

reduz apenas nos seus aspectos econômicos, uma vez que deve ser analisado como um fenômeno político (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011).

No intuito de conceituar a corrupção de acordo com o escopo deste trabalho, é importante tratar da corrupção pública, por envolver instituições, agentes e cargos públicos.

No que se refere a corrupção pública, podemos definir como o uso ilegal do poder público e recursos financeiros de instituições governamentais com o objetivo de transferir, de forma ilegal, recursos públicos para indivíduos ou grupos (OLIVEIRA, 2008).

A corrupção como fenômeno político discorre sobre a utilização do dinheiro público para fins privados, “à margem das leis e regulamentações vigente, pressupõe transferência ilegal de renda, constitui-se ato criminoso e ilegítimo e perpassa a história da humanidade”(OLIVEIRA, 2008, p.20).

Para Barboza (2006), a corrupção política é definida como:

(...) prática desconforme a uma função e ao correspondente dever posicional à luz do sistema normativo relevante, prática na qual se verifica a utilização da função e do poder que dela deriva em prol de interesses espúrios, assim considerados por não serem os interesses daqueles em favor de quem a função foi instituída, sendo que esses interesses espúrios se materializam normalmente em vantagens econômicas, podendo ser de outra natureza (BARBOZA, 2006, p. 24).

Sob o mesmo ponto de vista, Barbosa (2004) aponta que a corrupção no âmbito público se dá por diversas formas, todas ligadas ao exercício do poder. Podendo ocorrer nas licitações públicas (fornecimento de bens e serviços) quando existe favorecimento a determinadas empresas ou representantes de governo; na concessão de empréstimos subsidiados com incentivos fiscais especiais, e em decisões políticas que favoreçam determinados grupos econômicos.

Assim como Souza, Silva e Gomes (2019, p.9) definem as formas de corrupção:

(...) envolvem aceitar dinheiro e outras recompensas para concessão de benefícios, como, por exemplo, fechamento de contratos; violação de procedimentos formais para promover interesses pessoais; recebimento de propina de empresas, atores privados, outros países ou organismos internacionais; intervenções em processos judiciais com vista a ganhos pessoais; nepotismo; roubo; superfaturamento; cobranças ou não cobranças de tributos de forma ilegal, além de diversos tipos de fraude.

A Transparência Internacional ainda classifica a corrupção como grande, pequena e política, de acordo com a quantidade de recursos desviados e setor no qual ocorre.

A grande corrupção refere-se a atos cometidos em alto escalão de governo, por funcionários públicos e elites empresariais que buscam se beneficiar à custa do bem público, visando o enriquecimento pessoal, distorcendo as políticas ou o funcionamento central do estado (TCU, 2018).

A corrupção pequena refere-se ao poder confiado a servidores de baixo e médio escalão. Envolvendo valores menores e acontecendo de forma isolada, ocorrendo por meio das interações com cidadãos, que buscam acessar bens ou serviços básicos em hospitais, escolas, departamento de polícia e outras organizações (TCU, 2018).

A corrupção política ocorre por meio da manipulação de políticas, instituições e regras na alocação de recursos e financiamento. Normalmente os agentes abusam do seu cargo para permanecer com poder, status e riqueza (TCU, 2018).

Segundo Souza, Silva e Gomes (2019), os indicadores mais utilizados com o objetivo de medir a corrupção são o *Transparency International's Corruption Perceptions Index*, da organização Transparência Internacional e o *The World Bank's Worldwide Governance Indicator*, do Banco Mundial. Entretanto, esses indicadores podem enfrentar problemas técnicos:

Alguns índices não consideram, por exemplo, o suborno como manifestação da corrupção. Além disso, de acordo com o conceito de corrupção adotado, algumas atividades exercidas por membros do Poder Legislativo podem não ser consideradas ilícitas, enquanto no Poder Executivo as mesmas atividades podem ser consideradas corrupção (SOUZA, SILVA, GOMES, P. 11, 2019).

Outros índices que merecem destaque são: Índice de Percepção da Corrupção; índice de confiança social e os indicadores da FGV/DAPP. Sendo de grande importância para futuros estudos qualitativos, segundo Bataglia (2019, p.38):

A apresentação de tais índices se revela importante, pois confere um panorama da opinião pública da atualidade. O uso de dados quantitativos permite justificar ou apontar assuntos ou temáticas que merecem atenção, e, posteriormente, podem indicar caminhos para um aprofundamento qualitativo.

Segundo Bataglia (2019), o Índice de Percepção de Corrupção (IPC ou IPCorr) mede numericamente a percepção de corrupção de um determinado país, tendo sua criação em 1995 pela ONG Transparência Internacional. O Índice de Confiança Social nas Instituições mede a confiança do brasileiro nas instituições, sendo realizado pelo IBOPE Inteligência. No que diz respeito aos indicadores da FGV/DAPP, trata-se de pesquisa desenvolvida pelo Departamento de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas, intitulada “O dilema do brasileiro: entre a descrença no presente e a esperança no futuro” (BATAGLIA, 2019, P. 38).

Conforme foi apontado anteriormente, o fenômeno corrupção contempla um enorme número de ações, devendo considerar a cultura política, a economia e o contexto social no qual está inserido. Desse modo, cada país e indivíduo possui uma concepção do que é a corrupção, o que pode distorcer os resultados dos índices.

Existem outros indicadores que medem evidências de corrupção ou de fragilidades que podem ocasionar a corrupção. Tais instrumentos estão ligados ao combate à corrupção. Como é exposto por Souza, Silva e Gomes (2019, p.12):

Um deles é *Governance Matter*, do *World Bank Institute*, que é um indicador agregado que trata de diversas dimensões de governança, sendo que uma das dimensões considerada diz respeito aos mecanismos de controle da corrupção. Outro Indicador é o *Anti-corruption Mechanism*, da *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*.

Acrescente-se que os mecanismos e índices que visem combater à corrupção são de grande importância. Segundo Bataglia (2019), os índices são capazes de mostrar indícios e elementos de preocupação social referente à corrupção, além dos números de escândalos no âmbito político, como isso afeta as instituições e gera descrédito.

Conforme exposto no Referencial de Combate à Fraude e a Corrupção (TCU, 2018), na legislação brasileira, a corrupção se apresenta de duas formas: corrupção ativa e corrupção passiva, que basicamente refere-se a solicitar ou oferecer algo de forma indevida, respectivamente.

Em síntese, o foco de análise da perspectiva de prevenção e combate à corrupção para este trabalho, diz respeito à corrupção pública e a atuação dos órgãos de controle no sentido de preveni-la e combatê-la, por meio de iniciativas coordenadas, da colaboração e cooperação entre as organizações responsáveis e

da garantia de um fluxo de informações contínuo e adequado para retroalimentar processos decisórios, com vistas a efetividades das ações empreendidas. Essas variáveis compreendem os elementos indispensáveis para a governança necessária no combate à corrupção.

2.2 Governança

As reformas da administração pública buscam modernização no setor público e novas formas de governar. Na década de 1990, como solução à crise do modelo burocrático, ao novo cenário político-econômico de ideologia neoliberal e as novas demandas sociais, surge o modelo de gestão denominado Administração pública gerencial ou *New public management*. Esse modelo denotou novas formas de gerir a administração pública brasileira. Os contornos apresentados para reconstruir e reduzir o Estado se basearam na privatização, publicização e terceirização.

Além dos novos paradigmas trazidos por esse modelo de gestão, teve-se por desígnio aumentar a governança, tendo um papel fundamental no que se concerne às novas funções do Estado. A governança refere-se a um instrumento que tem por objetivo alinhar as instituições com os interesses da sociedade, envolvendo meios e estratégias para se alcançar resultados de forma eficaz.

Mayntz (1998) entende a acepção de governança baseada na relação entre partes interessadas como ponto fundamental para o conceito de governança, conforme é retratado:

Envolve não apenas formas de gerenciar ações individuais, mas um governo cooperativo, do qual participam atores públicos e privados, construindo redes mistas de políticas públicas com o fito de produzir consensos acerca de problemas comuns e a entrega de políticas públicas legítimas e aceitáveis (*apud* Buta;Teixeira,p.373, 2019).

Como é apontado por Buta e Teixeira (2019), o conceito de governança possui uma pluralidade de significados, concernente a variados campos. Em um conceito mais genérico, a governança é entendida por Peters (2013, p. 29) como:

O processo de governança envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas. Embora seja fácil identificar a lógica da governança e os mecanismos para atingir essas metas sejam muito bem conhecidos pela ciência política e administração pública, a governança ainda não é uma tarefa simples.

A governança possui diversos significados, sendo necessário a aplicação de seu significado no contexto em que é utilizado. O seu conceito não se restringe a aspectos gerenciais e administrativos. Dessa forma Santos (1997, p.342), define a governança como:

(...) “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos (*apud*, Gonçalves, 2006, p. 04).

A Comissão sobre Governança Global (1996, p.2) definiu o termo como algo mais amplo: “Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”. Essa definição apresenta a governança como algo que deve ser construído entre o Estado e atores não governamentais.

Mediante os conceitos apresentados é possível observar que de forma ampla, a governança não se restringe apenas às relações governamentais, mas também às relações não-governamentais. Entretanto, no intuito de conceituar a governança de acordo com o escopo deste trabalho, se mostra necessário tratar da governança pública.

Para Heidemann e Kissler (2006, p. 482), sob a ótica da ciência política a governança está associada a mudança na gestão política:

Trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes. Paralelamente à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão à base de “poder e dinheiro”, ao novo modelo somam-se a negociação, a comunicação e a confiança.

Os autores entendem a governança como uma alternativa à gestão com base na hierarquia. “Em relação à esfera local, ela significa que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações” (Heidemann, Kissler, 2006, p. 482). A cooperação é um instrumento que visa fortalecer as relações entre Estado e sociedade. Englobando o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados.

Por meio do Decreto Presidencial 9.203/2017, atualizado em 2019, pelo Decreto Presidencial 9.901/2019, criou-se a política de governança da administração pública, sendo definida como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017).

Segundo o Referencial Básico de Governança do TCU (2014), as funções de governança compreendem: definir o direcionamento estratégico, supervisionar a gestão; envolver as partes interessadas; gerenciar riscos estratégicos; gerenciar conflitos internos; auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e, promover a *accountability*. Nessa linha, a governança refere-se aos processos de comunicação, de análise e avaliação, liderança, tomada de decisão e direção, controle, monitoramento e prestação de contas.

Nessa mesma linha Peters (2013), apresenta cinco funções que devem ser realizadas para que a governança tenha êxito e seja bem sucedida. O autor aponta que através da identificação dessas funções é possível avaliar como a governança é realizada em diferentes sistemas políticos, além de permitir visualizar onde poderão surgir falhas na política de governança e a partir disso considerar mecanismos para aprimoramento do serviço público e parceiros do processo de governança. As cinco importantes funções apresentadas pelo autor são: estabelecimento de objetivos, coordenação dos objetivos, implementação, avaliação e *accountability* (prestação de contas).

O primeiro estágio concerne a definição de objetivos coletivos. Trata-se dos objetivos no qual os governos e parceiros tentarão movimentar a sociedade e a economia. É esperado que exista meios democráticos para estabelecimento desses objetivos.

A segunda função apresentada é a coordenação dos objetivos. Essa fase visa tornar coerente os objetivos a serem implementados pelas organizações públicas. Uma má coordenação entre diferentes domínios políticos é capaz de resultar na piora da qualidade de serviços e conseqüentemente trazer maiores custos.

Um dos elementos mais importantes e cruciais da governança é a implementação. Sendo a terceira função, trata-se da capacidade governamental de implementar seus programas e metas que foram estabelecidos.

A quarta função apresentada é a avaliação e a quinta a responsabilização pelos resultados das ações do setor público por meio da prestação de contas (*accountability*). A avaliação das ações permite que os governantes aprendam com suas intervenções e busquem novos meios para aperfeiçoar o seu desempenho.

A *International Federation of Accountants* (IFAC) é uma organização mundial, que tem por objetivo a proteção do interesse público. Em 2001, objetivando contribuir para a temática de governança pública, publicou o estudo nº 13, tratando da governança no setor público e suas boas práticas.

Segundo a IFAC (2001), os princípios de governança pública são: Transparência, Integridade e Responsabilidade. A transparência garante que as partes interessadas tenham confiança nas decisões e ações realizadas por entes públicos. A integridade trata-se da honestidade e objetividade na gestão dos recursos públicos. O princípio da responsabilidade refere-se à responsabilização dos atores por suas ações e decisões.

Conforme o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (2020), os mecanismos de governança no setor público são: Liderança, Estratégia e Controle. Como pode ser observado na figura (1):

Figura 1 – Mecanismos e práticas da governança pública organizacional



Fonte: Brasil. Tribunal de Contas da União, 2020.

A figura acima apresenta práticas de governança organizacional que podem ser aplicadas a quaisquer organizações públicas ou entes jurisdicionados ao TCU.

2.3 Governança de redes

Segundo Sanchez (2018), podemos tratar Redes como uma das vertentes de governança, chamando a atenção para a relação entre atores interdependentes, que tratam suas ações por intermédio das relações de interesses e recursos. Dessa forma, o conceito de redes ou *networks* refere-se a atores que atuam de forma conjunta no intuito de alcançar um objetivo comum, conforme é exposto por Sanchez (2018, p. 77),

A concepção de redes como um modo de governança que pode ser concebido e promovido para maximizar a eficiência. A partir dessa perspectiva, as redes são o resultado de incentivos institucionais especialmente concebidos para promover a atividade colaborativa.

“O ato de compartilhar informações e recursos e de trabalhar cooperativamente em direção a uma solução inovadora gera uma colaboração dentro das redes. E a partir deste sentimento de colaboração é que cada ator poderá empenhar a sua ação para o alcance o valor público.” (SANCHEZ, 2018, p. 91). A atuação conjunta entre os atores trata-se da capacidade de realizar melhorias conjuntas, partilhando de riscos, responsabilidades, tempo, ações e envolvendo uma confiança mútua entre as partes.

Os autores Silva, Martins e Ckagnazaroff (2013), definem rede interorganizacional como uma forma de rede social, entretanto possui caráter técnico e operacional. Tendo como principais características grande interação entre atores e pouca hierarquia.

A cooperação, colaboração e a comunicação são instrumentos que possuem grandes impactos na forma de trabalho e nas relações de estrutura entre as organizações e em seu comportamento. Silva, Martins e Ckagnazaroff (2013, p.254) ressaltam que,

Os estudos preliminares sobre redes de políticas públicas, por volta dos anos 1960, focavam na importância das relações de cooperação entre organizações, na forma como elas trabalhavam e no impacto dessas relações na estrutura e comportamento organizacional. Acredita-se que grupos interdependentes de duas organizações, colaborando e cooperando

uma com a outra, são mais efetivos para prover serviços mais complexos à comunidade do que se atuassem de forma isolada.

Para Marini e Martins (2004), a governança na administração pública por meio de redes trata de uma estrutura formada entre organizações e pessoas em torno de um bem comum, tendo por base o compartilhamento de informações. O conjunto de redes, de acordo com os autores, envolve alinhamento horizontal e vertical. O alinhamento horizontal refere-se às ligações simples, como a implementação de programas intra setoriais por uma única organização. No alinhamento vertical as ligações podem ser complexas, envolvendo a implementação de programas multissetoriais por múltiplas organizações, governamentais ou não.

Castells (2000) aponta dois fatores que podem proporcionar a articulação em redes de instituições complexas: a tecnologia da informação e comunicação. Sem esses fatores a capacidade de interatividade entre os atores que compõem a rede estaria prejudicada.

Na visão de Kissler e Heidemann (2006), a confiança entre os membros de uma rede é tida como um fator capaz de promover a cooperação. Além disso, para o autor as redes são formadas por fios e nós. “Os fios representam as expectativas, objetivos e demandas em relação à atuação dos atores, e os nós representam os próprios atores e suas ações conjuntas” (KISSLER E HEIDEMANN, 2006, p. 495). Os autores também apontam que outra função da rede é reunir atores com interesses opostos ou conflitantes para trabalharem em conjunto, visando atingir o interesse do coletivo e não seus interesses individuais.

Kissler e Heidemann (2006, p. 17) apontam que,

(...) as redes protegem os atores. Isso quer dizer que elas possibilitam aos atores a resolução de problemas que representariam uma carga excessiva para um ator isolado, único. Em outras palavras: quem trabalha sozinho sucumbe. As redes evitam a queda; possibilitam a solução dos problemas, acima de tudo, pela ação conjunta. Sua estabilidade resulta, assim, da pressão por cooperação e do bom êxito da cooperação.

Silva, Martins e Ckagnazaroff (2013) citam o trabalho de Gameiro (2013), mostrando que as redes de cooperação, apresentam alguns benefícios por meio do relacionamento cooperativo, sendo eles: a) melhor aproveitamento dos recursos; b) partilha de riscos; c) fortalecimento no poder de negociação.

No intuito de diagnosticar a capacidade de governança em redes, Calmon e Costa (2013), sugerem seis dimensões:

I - Capital social – depende do estabelecimento de um clima de credibilidade e confiança mútua entre atores; de ampla participação nos processos decisórios; e transparência, fiscalização e responsabilização das ações. A existência de valores nas relações permite uma facilidade na coordenação das ações.

II - Institucionalização – trata-se da capacidade de uma rede de se estruturar de forma institucionalizada. Isso ocorre por meio de marcos regulatórios, que destacam as competências dos envolvidos; e fóruns específicos para discussão de temas e deliberação de propostas. O estabelecimento de marcos regulatórios excessivos pode comprometer a coordenação entre os atores.

III - Sustentabilidade – depende do grau em que as organizações sustentam suas ações conjuntas, considerando mudanças internas, reestruturações, rotatividade entre atores.

IV - Estrutura e instrumentos de coordenação – para que as ações de uma rede sejam bem sucedidas se mostra necessário que tenham uma estrutura de coordenação que articule diferentes atores, sendo formada por secretarias e órgãos colegiados. Além disso, é necessária a existência de instrumentos de coordenação: planejamentos, diretrizes e contratos de cooperação são alguns dos instrumentos.

V - Comunicação - é fundamental no que se refere a tomada de decisões e implementação de suas ações. A boa comunicação trata do intercâmbio de informações e na existência de sistemas formais e informais de consultas mútuas. Algumas redes estabelecem estruturas organizacionais dedicadas à gestão da comunicação entre os atores da rede e a sociedade. Em outras, a comunicação é realizada de forma espontânea pelos envolvidos.

VI - Informação e análise – o planejamento e implementação de ações depende das tramitações de informações confiáveis e detalhadas. Sendo necessário a análise das informações em tempo hábil, para que sejam tomadas as decisões. Sendo assim, o grau de governança de uma rede é medido também diante da qualidade e confiabilidade das informações. Tornando mais eficiente as relações de cooperação, coordenação, comunicação e colaboração entre os atores.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

No que concerne à metodologia a ser utilizada no intuito de verificar os objetivos e gerar novas discussões, é necessário selecionar métodos e técnicas de pesquisa para coletar os dados e informações. Como é apontado por Minayo (2002), a metodologia é formada por concepções teóricas de abordagem e os conjuntos de técnicas que permitem a construção da realidade. Os métodos e técnicas que serão utilizados foram pesquisa bibliográfica, análise documental e de registros administrativos, bem como entrevistas semi-estruturadas.

O presente estudo possui natureza qualitativa, visto que “ trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações” (MINAYO, 2002, p.21). Segundo Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa trata como fundamental os depoimentos dos atores envolvidos e busca compreender o significado transmitido. O método qualitativo busca as características de uma entidade e seus processos que não possam ser medidos ou examinados, em termos de frequência, intensidade ou volume, além da descrição do objeto de estudo e seus elementos. Compreendemos que tais características do método qualitativo melhor se adequa ao estudo da governança entre os órgãos de controle, no nível federal, CGU e TCU. Conforme apontado por Godoy (1995, p. 58):

A pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo.

De acordo com o objetivo geral deste estudo, que se trata de descrever o processo de governança entre órgãos de controle no combate à corrupção, especificamente em nível federal, CGU e TCU, optou-se pela via descritiva, considerando que “ as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômenos ou, então o estabelecimento de relação entre variáveis” (GIL, 2008, p.42).

Tendo em vista que esta pesquisa buscou um aprofundamento quanto aos aspectos relevantes que formam o objetivo da pesquisa, optou-se por realizar um estudo de caso, caracterizado por um estudo empírico no intuito de investigar um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, investigando acontecimentos contemporâneos e identificando comportamentos para que eles ocorressem (GIL, 2008).

Os conceitos utilizados no referencial teórico deste estudo mostram que a pesquisa bibliográfica foi o primeiro estágio realizado nos métodos e técnicas de pesquisa utilizados.

3.2 Participantes do estudo

O processo de seleção dos entrevistados consistiu em identificar pessoas-chave nas ações de combate à corrupção em ambos os órgãos. Posteriormente buscou-se atores que pudessem ter experiências anteriores de cooperação e colaboração entre CGU e TCU.

De forma mais específica, foram realizadas entrevistas com duas servidoras do TCU (ENTREVISTADA 1 E 2) que já atuaram na Secretaria de Estratégias de Controle para o Combate à Fraude e Corrupção (Seccor); um servidor do TCU (ENTREVISTADO 3) com amplo conhecimento sobre o assunto, que já ocupou cargos da alta administração, como Secretário Geral da Presidência e Secretário Geral de Controle Externo, além de ter participado do início da discussão sobre a Rede de Controle da Gestão Pública. Na CGU foi realizada entrevista com uma servidora da área de integridade pública (ENTREVISTADA 4).

Os servidores de ambos os órgãos envolvidos, autorizaram o registro da entrevista por meio do software Microsoft Teams. Ao todo, foram três horas e dezoito minutos de gravação. Após a transcrição das entrevistas e seleção de documentos, as informações obtidas foram organizadas em planilha Excel. As informações aproveitadas foram classificadas segundo as categorias de análise de Calmon e Costa (2013).

Apesar de a amostra ser pequena, totalizando quatro atores, considerou-se que as informações prestadas foram suficientes para fins conclusivos deste estudo, uma vez que a percepção dos atores que participaram da pesquisa, mostrou-se

consistente e corroborativa ao longo das entrevistas. Além disso, ante o momento atual, a pandemia da COVID-19, houve dificuldade para identificar e contatar atores diretamente envolvidos nas atividades e nas ações específicas voltadas ao combate à corrupção tanto na CGU, como no TCU.

3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

No intuito de atingir os objetivos deste estudo optou-se previamente por utilizar como método de pesquisa a análise documental. A análise documental possui grande importância, conforme é apontado por Tremblay (1968, p. 284), “graças ao documento, pode-se operar um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimento, comportamentos, mentalidades, práticas, etc., bem como o de sua gênese até os nossos dias.” (*apud* Cellard, 2008, p.295).

Quanto à entrevista semi-estruturada optou-se por permitir que o entrevistado tivesse liberdade e flexibilidade ao responder às questões, esse método permite que a entrevista aconteça de uma forma natural, permitindo o favorecimento de respostas espontâneas. Por meio de um pequeno roteiro de perguntas, é possível que o entrevistador direcione as perguntas para o tema do estudo, no intuito de alcançar os objetivos. O roteiro de perguntas, quanto a aspectos de governança de rede, foi realizado tendo por base o modelo de análise da capacidade governança de redes sugerido por Calmon e Costa (2013).

Conforme apontado por Minayo (2002, p.58),

as entrevistas podem ser *estruturadas* ou *não estruturadas*, correspondendo ao fato de serem mais ou menos dirigidas. Assim, torna-se possível trabalhar com a entrevista *aberta* ou *não estruturada*, onde o informante aborda livremente o tema proposto; bem como as estruturadas que pressupõem *perguntas previamente formuladas*. Há formas, no entanto, que articulam essas duas modalidades, caracterizando-se como entrevistas semi-estruturadas.

O roteiro de entrevista, Apêndice A - foi desenvolvido com 21 questões, tendo como base as seguintes categorias de análise: Capital Social, Institucionalização, Sustentabilidade, Estrutura e Instrumentos de Coordenação, Comunicação, e Informação e Análise (CALMON; COSTA, 2013).

3.4 Procedimentos de coleta e análise de dados

Inicialmente, visando atingir o objetivo geral, foi realizada ampla pesquisa bibliográfica, além de pesquisa documental no portal eletrônico da CGU e TCU. Buscou-se identificar iniciativas de combate e prevenção à corrupção, normativos, regimentos, leis, referenciais de governança e unidades com competências de combate à fraude e corrupção. Ressalta-se que essa etapa de coleta de dados foi utilizada também para atingir o objetivo específico de descrever o papel dos órgãos de controle no nível federal, CGU e TCU, no combate à corrupção.

No que diz respeito aos objetivos específicos de: 1) identificar mecanismos e instrumentos de governança existentes nos órgãos de controle no nível federal, CGU e TCU, com vistas à atuação coordenada, cooperativa e colaborativa no combate à corrupção; e, 2) Examinar em que medida a atuação coordenada, cooperativa e colaborativa entre os órgãos de controle no nível federal, CGU e TCU, favorecem o combate à corrupção, foram realizadas pesquisas documentais nos registros administrativos dos sítios eletrônicos da ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro), Redes de Controle, FOCCO's (Forúm de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro), e MARCCO's (Movimento Articulado de Combate à Corrupção), buscando evidenciar a existência de iniciativas conjuntas. Acrescenta-se que, as atas de reunião da ENCCLA do ano de 2007 à 2020 foram analisadas no intuito de se evidenciar ações conjuntas realizadas entre os órgãos.

Além disso, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com servidores da CGU e TCU, tendo como base o modelo analítico de Calmon e Costa (2013) para diagnosticar a capacidade da governança das redes. As entrevistas foram realizadas por meio do *software Microsoft Teams*. Ressalta-se que ao longo das entrevistas, perguntas espontâneas surgiram, o que enriqueceu as informações coletadas. A coleta de dados por meio das entrevistas ocorreu entre março e abril de 2021.

No que se refere à análise dos dados, foi realizada análise de conteúdo. De acordo com Bardin (2010), a análise de conteúdo envolve três principais etapas: pré-análise (fase da organização); exploração do material (recorte, enumeração, classificação); e tratamentos dos dados, inferência e interpretação (tornar os dados válidos e significativos).

Desse modo, posteriormente a coletados de dados por meio de entrevistas semi-estruturadas, as gravações foram realizadas em vídeo (formato *.mp4*) e

transcritas com o auxílio do *Voice Dictation*, um *software* de reconhecimento de voz que ajuda na transcrição de narrações de voz.

No intuito de guiar a coleta e análise de dados, com o auxílio de planilha eletrônica Excel, os dados colhidos foram devidamente categorizados e classificados de acordo com as dimensões de análise propostas. Para cada uma das categorias foram pontuados níveis de presença das categorias da respectiva dimensão, sendo positiva ou negativa. Esta etapa permitiu a associação dos dados coletados aos objetivos e à pergunta de pesquisa.

4 ÓRGÃOS DE CONTROLE

O controle da Administração pública, segundo Medauar (2020), pode ser entendido em dois sentidos: controle restrito e controle amplo. Na sua acepção restrita, “controle da Administração Pública é a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado.” Já na sua acepção ampla, segundo a autora, “o controle significa a verificação da conformidade da atuação da Administração Pública a certos parâmetros, independentemente de ser adotada, pelo controlador, medida que afete, do ponto de vista jurídico, a decisão ou o agente.” (MEDAUAR, 2020, p. 32).

A literatura aponta uma diversidade taxinômica para o controle da Administração Pública. Para os fins deste trabalho, adota-se aquela definida por Meirelles (2020), em seu livro Direito administrativo brasileiro, no que diz respeito à localização do órgão que o realiza, podendo ser interno e externo.

Em um conceito amplo, os órgãos de controle podem ser definidos como mecanismos de fiscalização, inspeção e registros sobre as atividades administrativas, no intuito de constatar e assegurar que as ações administrativas estão sendo realizadas de acordo com o planejado, com vistas a garantir que não exista desvio dos objetivos previamente estabelecidos.

No âmbito do direito administrativo, a corrupção se torna um problema fundamental para a questão do controle, no sentido de evitar que os interesses individuais de um agente público não sejam postos à frente dos interesses públicos (AVRITZER E FILGUEIRAS, 2011). Dessa forma, o controle deve ser exercido pelo Estado sobre o governo e seus órgãos burocráticos, revelando os órgãos de controle como mecanismos de combate a ilegalidades, como é apontado:

o moralismo das elites e o deslocamento da política em direção ao direito penal revelam-se pouco produtivos no que diz respeito ao controle da corrupção. O efeito da naturalização da prática da corrupção é uma crescente deslegitimação da política democrática. Acreditamos que o problema da corrupção no Brasil deva ser pensado não na dimensão do moralismo e da lógica criminal, mas na de seus controles democráticos (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011, p.9).

É apontado por Paludo (2010), que toda a Administração pública está sujeita a ações dos órgãos de controle, ações de fiscalização, correção, orientação, realizadas por si mesma ou órgãos de controle do Legislativo e Judiciário.

4.1 Controle Externo

A Constituição de 1998 fortaleceu a dupla estrutura no que se refere a política de controle, desse modo, foram estabelecidas funções de fiscalização do patrimônio da União e das entidades da administração direta e indireta. “A Constituição de 1988 incorporou esta nova visão sobre a política de controle, conferindo grau de importância ao tema como nenhuma outra havia feito até então. A estrutura bipartida do controle consolidou-se por meio da ampliação de suas atribuições. ” (ALVES e CALMON,2008, p.6)

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, no seu Artigo 70, no que diz respeito ao controle da Administração Pública, estabeleceu que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A Constituição de 1988 dispôs ainda, que o controle externo a cargo do Congresso Nacional, seria exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ampliando suas atribuições. Além disso, trouxe grandes alterações no que se refere à independência do controle, retirando a herança autoritária do Presidente da República que detinha o poder de cancelar vetos ou rejeitar representações do Tribunal junto ao Congresso Nacional por meio do modelo de decisão por decurso de prazo.

(...) pela Constituição de 1988, as correções solicitadas pelo Tribunal de Contas, no decorrer da fiscalização concomitante, não podem ser anuladas pelo Poder Executivo. E o Congresso Nacional, em caso de não decisão durante certo tempo, delega automaticamente o poder decisório ao Tribunal de Contas. Essas são as lições específicas do passado, incorporadas à nova formatação do controle externo pelo Tribunal. Elas resultam na inclusão de uma série de atribuições de punição nos poderes do Tribunal de Contas. Essas atribuições se referem não somente à penalização de irregularidades, mas também ao fortalecimento das atividades de investigação. (SPECK,2000, p.74)

Conforme exposto por Speck (2000), uma segunda modificação introduzida pela Constituição de 1988 refere-se à ampliação dos critérios de controle. O autor afirma que as constituições anteriores não possuíam limitações quanto às formas de avaliação do controle financeiro e contábil, apenas os princípios de contabilidade e

legalidade eram definidos pelas autorizações orçamentárias. A constituição trouxe de forma clara os critérios da legalidade, legitimidade e economicidade em suas avaliações.

De acordo com a Carta Magna de 1988, compete ao Tribunal de Contas da União, conforme disposto em seu Artigo 71:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (BRASIL,1988).

No intuito de simplificar, Speck (2000,p.82), classifica as competências do TCU, em quatro grupos de atividades:

(...) primeiro, atividades quase-administrativas, a exemplo do registro de aposentadorias e pensões; segundo, atividades de assessoria, como a elaboração do parecer prévio sobre as contas do governo; e, terceiro, as atividades judiciárias, como o julgamento das contas do governo. O quarto tipo é a fiscalização por meio de investigações e auditorias

Conforme regimento interno do TCU (2020), no que diz respeito às fiscalizações, o TCU adota cinco instrumentos, sendo eles: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento.

O levantamento trata de atividades que visam conhecer o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacionais dos Poderes da União, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais; identificar objetos e instrumentos de fiscalização, e avaliar a possibilidade da realização de ações de fiscalização.

A auditoria refere-se ao instrumento por meio do qual o TCU examina a gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição no que se refere ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; avalia o desempenho dos órgãos e entidades quanto ao aspecto de economicidade, eficiência e eficácia, e subsidia a apreciação dos atos sujeitos a registro.

A inspeção é o terceiro tipo de instrumento utilizado, tendo por objetivo suprir omissões e lacunas de informações. Ocorrendo assim, em caso de dúvidas geradas, apuração de denúncias, representações ou solicitações do Congresso Nacional contra qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

Referente ao instrumento de acompanhamento, tem por objetivo examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, concernente aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; bem como é utilizado para também ao longo de um período predeterminado, avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, sistemas, programas e atividades governamentais acerca de aspectos de economicidade, eficiência e eficácia.

O último instrumento é o monitoramento, sendo utilizado no intuito de verificar se foram cumpridas as deliberações do tribunal e os resultados obtidos.

Ressalta-se que a maior parte das fiscalizações são realizadas por meio de auditorias que podem ser de conformidade, financeira ou operacional.

Para dar cumprimento às suas competências, em especial para a prevenção e combate à corrupção, o TCU conta em sua estrutura com a Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o Controle Externo e o Combate à Corrupção (SOMA) que tem, dentre suas competências:

I - desenvolver, propor, sistematizar, avaliar e disseminar diretrizes, normas e orientações relativas às ações de controle externo, bem como à atividade de inteligência e à gestão de informações necessárias ao exercício das funções desempenhadas pelas unidades vinculadas à Segecex, inclusive no combate à corrupção;

II - apoiar as unidades vinculadas à Segecex no que concerne ao emprego de métodos e técnicas para o controle externo, à supervisão de trabalhos de fiscalização, ao uso das soluções de tecnologia da informação, à identificação, obtenção e gestão de informações aplicadas ao controle externo, assim como à produção de conhecimento de inteligência e às ações voltadas ao combate à corrupção;

III - propor padrões de qualidade e avaliar relatórios e instruções resultantes das ações de controle externo realizadas pelas unidades vinculadas à Segecex;

IV - realizar intercâmbio com instituições e especialistas a fim de manter métodos e técnicas de fiscalização alinhados com as normas de referência e as melhores práticas existentes;

V - contribuir para a definição de competências profissionais e a elaboração e atualização das trajetórias de desenvolvimento profissional em controle externo;

VI - atuar no planejamento, na concepção, no desenvolvimento e no aprimoramento dos serviços digitais e das soluções de tecnologia da informação que dão suporte ao controle externo;

VII - articular, integrar e gerenciar as iniciativas relacionadas à Estratégia Digital do TCU no âmbito da Segecex;

VIII - identificar, obter, tratar, analisar, produzir, sistematizar, gerir e disponibilizar dados, informações e conhecimentos necessários às ações de controle externo, inclusive no que concerne à atividade de inteligência de controle e à avaliação de riscos de corrupção;

IX - gerenciar e zelar pela atualização e integridade das bases de dados sob sua responsabilidade, bem como promover o compartilhamento dessas bases com outros órgãos de investigação e controle que o Tribunal possua acordo de cooperação técnica;

X - coordenar e apoiar a concepção, prospecção e prototipação de soluções tecnológicas voltadas à análise de dados e ao uso de informações que dão suporte à atividade de inteligência e às ações de controle externo;

XI - fomentar a utilização de soluções tecnológicas voltadas à análise de dados e ao uso de informações para o controle externo;

XII - identificar oportunidades de aprimoramento do uso de análise de dados como ferramenta de auxílio e fomento às ações de controle externo;

XIII - orientar, sistematizar e coordenar a produção de conhecimento de inteligência, em alinhamento ao plano de controle externo das unidades vinculadas à Segecex, a fim de subsidiar o planejamento e a execução das ações de controle voltadas ao combate à corrupção;

XIV - realizar a produção de conhecimento de inteligência, conforme metodologia específica, para assessorar o processo decisório das unidades vinculadas à Segecex, no âmbito das respectivas áreas de competência;

XV - promover a articulação interinstitucional e a atuação em rede, com vistas a fomentar e a coordenar o compartilhamento de informações de inteligência entre as unidades do TCU e as unidades de inteligência de órgãos congêneres, para subsidiar as ações de controle voltadas ao combate à corrupção;

XVI - orientar e acompanhar as ações de controle externo com foco no combate à corrupção realizadas pelas unidades vinculadas à Segecex;

XVII - examinar e manter atualizadas as bases de informação das declarações de bens e rendas submetidas à apreciação do TCU;

XVIII - desenvolver e propor, em coordenação com a Semag, normas, orientações e modelos de papéis de trabalho em auditoria financeira; e

XIV - desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade (TCU, 2021, p. 18).

Cabe destacar, no entanto, que até o final do ano 2020, o TCU contava em sua estrutura com a Secretaria de Estratégias de Controle para o Combate à Fraude e Corrupção (Seccor).

Considerando as mudanças profundas ocorridas na estrutura do TCU no início de 2021, decorrentes da mudança de gestão, resultante de novas estratégias de atuação teve-se a extinção da Seccor, tendo suas competências transferidas para a secretaria SOMA. Ressalta-se que a Seccor detinha suas competências especificamente voltadas ao combate à corrupção, entretanto, a SOMA engloba competências de diferentes áreas de atuação.

A Seccor tinha por objetivo desenvolver, fomentar, monitorar, apoiar e coordenar ações de controle de combate à fraude e corrupção. Tendo por vertentes a prevenção, detecção e correção. Suas competências tinham por finalidade:

- promover a cooperação entre o Tribunal e os outros órgãos e entidades de controle e fiscalização na realização de trabalhos em parceria no combate à fraude e corrupção;
- intermediar demanda interna ou externa que vise à realização de ações de controle de combate à fraude e corrupção;
- propor a realização de ações de controle de combate à fraude e corrupção em parceria com outros órgãos e entidades de controle e fiscalização;
- coordenar, orientar, participar e monitorar ações de controle de combate à fraude e corrupção;
- obter, tratar, analisar e compartilhar informações estratégicas, com vista a identificação de riscos de fraude e corrupção, para subsidiar ações de controle;
- contribuir para a definição de competências profissionais no combate à fraude e corrupção e de trajetória de desenvolvimento profissional (TCU,2019, p.10).

Além dessas Unidades específicas, o TCU, por meio dos seus instrumentos de fiscalização, utilizados no exercício de suas atribuições pelas demais unidades técnicas de controle externo, busca não apenas identificar e apurar indícios de desvios e mau uso de recursos públicos, como também promover o aperfeiçoamento da gestão e da administração pública.

Segundo Almeida (2016), é possível assegurar que o TCU sempre fomentou e participou de articulações entre diversas instituições públicas, com o objetivo de combate à corrupção por meio de iniciativas como a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), Estratégia Nacional de

Combate a Cartéis (Enacc), Fóruns de Combate à Corrupção (Focco) e a Rede de Controle da Gestão Pública.

Como exposto por Almeida (2016), dentre as iniciativas de articulações entre órgãos de controle, tem-se como destaque a Enccla, que tem grande preocupação com a necessidade de maior rigor nas licitações e contratos realizados pela administração pública.

4.2 Controle interno

Por outro lado, no que diz respeito ao Controle Interno da Administração Pública, dispõe o Artigo 74 da Constituição Federal de 1998, que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988).

A lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, estabeleceu a estrutura do Sistema de Controle Interno do poder Executivo Federal, tendo a Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão Central, e como órgãos setoriais, as unidades de controle interno que compõem a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia- Geral da União e da Casa Civil.

Cabe observar, no entanto, que com a publicação do Decreto 4.304, de 16 de julho de 2002, a Controladoria-Geral da União foi definida como Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Ressalta-se que por meio da Medida Provisória nº 870 de 2019, e do Decreto nº 9681/2019, foram feitas alterações na nomenclatura do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, passando a denominar-se Controladoria Geral da União.

A Instrução normativa Conjunto MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016 dispõe que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão adotar

formas para a sistematização de práticas referentes à gestão de riscos, controles internos e à governança. Cabe destacar que não se deve confundir Sistema de Controle Interno da administração pública, com os controles internos de gestão.

Os controles internos de gestão são executados em 3 níveis, ou linhas de defesa, estando a primeira dessas linhas a cargo dos próprios gestores públicos de forma integrada, através de procedimentos, regras, diretrizes, protocolos, normas internas, operações, rotinas, sistemas informatizados, entre outras formas que possam mitigar riscos e fornecer segurança à organização no intuito de alcançar seus objetivos gerais.

Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal podem instituir instâncias como segunda linha de defesa, tendo por objetivo supervisionar e monitorar a adequação e confiabilidade dos controles internos da gestão. Essa segunda linha é geralmente exercida pelas assessorias e diretorias que visem tratar de riscos, integridade, controle internos e *compliance*.

Como já exposto, os controles internos da gestão não devem ser confundidos com o Sistema de Controle Interno da administração pública. Desse modo, para os órgãos da Administração Direta do Poder Executivo, a terceira linha de defesa é representada pelas auditorias internas independentes, que são exercidas pela Secretaria Federal de Controle Interno da CGU (SFC/CGU). A SFC presta serviços de consultoria e avaliação dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos.

Nessa perspectiva, o controle interno é realizado pela junção da estrutura organizacional e dos mecanismos e instrumentos de controle estabelecidos pela administração pública.

Visando compreender as atividades realizadas pelo Sistema de Controle Interno, no âmbito do poder Executivo Federal, temos o Manual de Controle Interno do Executivo Federal, que estabelece os procedimentos para a prática profissional da atividade.

Conforme o Manual, podemos compreender as atividades de auditoria interna governamental, como:

(...) uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de

governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos (Brasil. SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. ,2017, p.12).

As ações são realizadas dentro de dois objetivos: avaliação e consultoria. Ambas tendo por objetivo o aprimoramento da gestão. Suas atividades podem ser diferenciadas por meio de algumas características, as quais estão apresentadas no quadro 01.

Quadro 1 - Aspectos Distintos entre Avaliação e Consultoria

	Avaliação	Consultoria
Origem da demanda	Em geral, a demanda dos trabalhos é decorrente do planejamento realizado pela UAIG com base em riscos.	Em geral, a demanda dos serviços de consultoria decorre de solicitação específica da Unidade Auditada.
Propósito do trabalho	Conduzido com o objetivo de fornecer avaliação independente.	Conduzido com o objetivo de fornecer assessoramento, aconselhamento e serviços relacionados.
Planejamento dos trabalhos de Auditoria	Estabelecimento do objetivo e do escopo pela UAIG.	Estabelecimento do objetivo e do escopo pela UAIG, em conjunto do solicitante do serviço.
Comunicação de Resultados	O formato da comunicação é relativamente padronizável	O formato da comunicação pode variar na forma e no conteúdo, de acordo com a natureza do trabalho e as necessidades da Unidade Auditada.
Monitoramento	O monitoramento é realizado a partir das recomendações expedidas pela UAIG.	Deve ser considerada a forma de monitoramento definida com a Unidade Auditada no planejamento dos trabalhos.

Fonte: Brasil. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), 2017

Considerando o objetivo deste estudo, mostra-se necessário filtrar as áreas finalísticas da CGU que se vinculem ao tema deste trabalho, combate à corrupção. A estrutura básica é composta por cinco unidades finalísticas: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Corregedoria Geral da União, Secretaria de Combate à Corrupção (SCC) e Ouvidoria- Geral da União.

De acordo com o Decreto nº 9681/2019, compete à STPC as seguintes funções: formular, coordenar, fomentar e apoiar implementação de programas, projetos e normas voltadas à prevenção da corrupção na administração pública e sua relação com o setor privado. A Secretaria tem por principais atividades a promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da ética dos

agentes e integridade entre o setor público e o privado. Além disso, promove cooperação entre órgãos, entidades, organismos nacionais e internacionais, fomentando estudos e pesquisas em sua área de atuação. Sua composição se dá por três diretorias: Diretoria de Transparência e Controle Social, Diretoria de Promoção da Integridade e Diretoria de Prevenção à Corrupção.

No que se refere à SCC, suas principais competências são: propor ao Ministro de Estado a normatização, sistematização e padronização dos procedimentos e atos normativos, que tratam de acordos de leniência, inteligência e operações especiais desenvolvidas pela CGU; supervisionar, coordenar e orientar a atuação das unidades da CGU no que envolva: acordos de leniência, atividades de inteligência e produção de informações estratégicas, meios de investigação. Cabe também a SCC coordenar as atividades de ação integrada entre a CGU e outros órgãos e entidades no que se refere ao combate à corrupção. Sua composição se dá por três diretorias: de Acordos de Leniência, de Operações Especiais e de Pesquisas e Informações Estratégicas.

A CGU vem adotando e inovando em suas iniciativas de combate e prevenção da corrupção, com a STPC e a SCC. Tais ações são realizadas dentro das seguintes Áreas Finalísticas: atividade disciplinar, auditoria e fiscalização, controle Social, ética e integridade e ouvidoria, responsabilização de empresas, transparência Pública.

Dentro dessas Áreas Finalísticas, cabe destacar as iniciativas que se mostram mais relacionadas ao tema deste trabalho. As quais estão apresentadas no Quadro 02.

Quadro 2 - Iniciativas CGU e seus objetivos

Iniciativa	Objetivo
Portal da Transparência	Site de acesso público, onde o cidadão pode encontrar informações de como o dinheiro público foi utilizado.
Observatório da Despesa Pública	Monitoramento dos gastos públicos utilizando metodologia científica.
Escala Brasil Transparente 360º	Ferramenta de monitoramento da transparência pública em Estado e Municípios.
Time Brasil	Auxilia Estado e Municípios no fortalecimento da gestão pública e combate à corrupção.

Empresa Pró-Ética	Ação voluntária de medidas de Integridade adotada pelas empresas, com reconhecimento público.
Programa de Integridade	A regulamentação estabelece diretrizes para que os órgãos federais criem seus programas com mecanismos para prevenir, detectar, remediar e punir fraudes e atos de corrupção.
Programa de Empresa Inteira	Promove a Ética e Integridade em empresas de todo o Brasil.
Consocial	Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social.
Programa Olho Vivo no Dinheiro Público	Promove cursos, oficinas, palestras e disponibiliza recursos educacionais orientados ao exercício da participação cidadã e a prática qualificada do controle social da gestão pública.
Programa Capacita	Promove melhoria na gestão de recursos públicos por meio de orientações e capacitações aos Gestores Federais.
Programa de Fiscalização em Entes Federativos	Avaliação dos recursos públicos federais repassados a estados, municípios e Distrito Federal.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Brasil. CGU, 2020

No que se refere à fiscalização da atuação dos agentes públicos e avaliação das atividades realizadas por eles, tem-se a auditoria Anual de Contas, responsável por verificar as informações fornecidas pelos administradores públicos; como também a Auditoria de Acompanhamento de Gestão, podendo ocorrer em qualquer momento do exercício, visando o aprimoramento da gestão, evitando desvios e prevenindo a má utilização de recursos públicos. Além disso, tem-se o monitoramento de gastos de pessoal, que tem por objetivo verificar a legalidade de pagamentos dos servidores; e a Tomada de Contas Especial que é um instrumento utilizado para ressarcimentos dos danos, sendo utilizado apenas quando forem esgotadas as medidas administrativas para reparação dos danos.

As ações investigativas são trabalhos de cunho especial, utilizando instrumentos e procedimentos específicos com foco efetivo no combate à corrupção. São realizadas por meio de cooperação entre Instituições, que atuam no controle ao dinheiro público e combate à corrupção. Tais ações são executadas por meio de três

linhas de trabalho. 1) Demandas Externas: denúncias, requisições e pedidos de informação encaminhados à CGU. 2) Auditorias Especiais: solicitações dentro do Governo Federal ou por decisão da própria CGU. 3) Operações Especiais: operações realizadas em conjunto com demais órgãos de defesa do Estado em todo o Brasil.

Em síntese, foram descritas as principais atividades realizadas no âmbito da CGU e TCU no combate à corrupção. Ressalta-se que as ações que não foram descritas, não apresentam direta relação com o escopo deste trabalho.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com o objetivo de verificar a governança entre a CGU e TCU com vistas ao combate à corrupção, foi utilizado o modelo de Análise de Calmon e Costa (2013). Com os resultados é possível identificar mecanismos e instrumentos de governança com vistas à atuação coordenada, cooperativa e colaborativa. Além disso, por meio deste estudo foi possível examinar em que medida a governança entre esses órgãos de controle favorece o combate à corrupção.

5.1 Análise das Dimensões da pesquisa

5.1.1 Capital Social

No que diz respeito a dimensão de análise Capital Social, conforme o modelo de análise de Calmon e Costa (2013), foram utilizados três categorias para levantamento das informações: 1) clima de credibilidade e confiança mútua; 2) ampla participação nos processos decisórios; e, 3) transparência, fiscalização e responsabilização.

Inicialmente, no que se refere ao clima de credibilidade e confiança entre o TCU e CGU evidenciou-se que a confiança é gerada a partir das relações pessoais. Um dos servidores do TCU compreende que essa relação “[...] é sempre no nível pessoal porque afinal das contas é isso que vale, a confiança que você tem na pessoa” (ENTREVISTADA 1). A relação pessoal entre agentes existe, entretanto, a relação institucional não é percebida como positiva, como é assinalado “[...] as instituições não confiam em si, então não há confiança no trabalho, sabe por quê? O TCU vai começar a fazer um trabalho e a CGU já fez um trabalho sobre isso, por que a gente vai fazer uma coisa que você já fez” (ENTREVISTADA 1).

Essa percepção negativa quanto à confiança entre os órgãos, pode ser entendida como algo cultural e histórico, onde há uma necessidade de protagonismo entre as instituições “[...] as instituições querem estar à frente, eu quero ser o órgão que fez parte desse trabalho” (ENTREVISTADA 2). Também um servidor do TCU aponta que “[...] realmente acontece isso, o TCU me chama, eu faço parceria com ele, depois na hora da divulgação sai um acórdão, aí pronto, foi o TCU quem fez” (ENTREVISTADO 3).

Além disso, as mudanças de gestão podem impactar nessa relação pessoal de confiança “não existe (confiança) no nível institucional, mas existe no nível pessoal, dependendo de quem está à frente de determinada unidade” (ENTREVISTADA 1). Considerando que “ [...] tem fim se você não dá continuidade, se você não der continuidade no que foi construído, nas relações de confiança [...]” (ENTREVISTADA 1).

No que se refere à participação nos processos decisórios, um dos servidores afirma que a participação “depende muito de quem são os dirigentes desses órgãos, uns atuam mais, outros menos, mas não são tão radicais no sentido de dizer que não querem participar, ficam apáticos, pronto, não participam das reuniões” (Entrevistado 3). Isso se dá por questões históricas, culturais, e busca por protagonismo, a CGU tem uma visão de que “não se sentem reconhecidos, o TCU quando propõe alguma parceria é pra usar a mão de obra da CGU, e não para ter um ganho duplo” (ENTREVISTADA 1). Além disso, existem trabalhos que não necessitaram de tomada de decisão “[...] Não era nenhum projeto complexo do órgão, nada muito grande, foram coisas pequenas assim muito pontuais, não houve tomada de decisão de alto nível [...]” (ENTREVISTADA 4).

Acrescente-se, que no que concerne à transparência, fiscalização e responsabilização foi perceptivo que dentre os principais instrumentos e mecanismos de ações conjuntas entre CGU e TCU, as ações possuem caráter voluntarista “ [...] as pessoas não estão lá participando, os órgãos não estão participando da rede (de controle) por uma imposição, e sim voluntariamente, porque acha interessante” (ENTREVISTADO 3). Considerando esse modelo de caráter voluntarista, não é perceptível o índice de transparência, fiscalização e responsabilização nas ações conjuntas entre CGU e TCU.

5.1.2 Institucionalização

A categoria de institucionalização define que uma rede bem estruturada deve ser institucionalizada, sendo necessário estabelecer marcos regulatórios, fóruns para discussão de temas, deliberação de propostas, arenas de debate. “ redes formalmente institucionalizadas aparentemente podem dispor de maior grau de governança” (CALMON; COSTA, 2013, p.26).

Muitos respondentes apontam que não existe uma boa relação quando se trata do institucional “[...] tem várias coisas que são históricas na relação entre TCU, e que impedem que essa relação seja uma coisa de governança, seja uma coisa institucional, não existe institucionalmente, mas existe no nível pessoal” (ENTREVISTADA 1). Os normativos existem, mas não é possível ver uma relação de interação de forma institucionalizada entre as instituições “ [...] eu não consigo ver governança entre as conversas entre as instituições, há os deveres legais”(ENTREVISTADA 2).

Diante disso, existe um desafio institucional, formado por um contexto histórico, cultural e pela busca constante por protagonismo “ [...] o tribunal vai fazer um trabalho sobre isso, mas (CGU) também quer fazer, porque quer que o nome dele saia e aí resulta em esforços duplos para atuar na mesma frente” (ENTREVISTADA 2).

A Rede de Controle da Gestão Pública é citada pela grande maioria dos respondentes como um importante instrumento de discussão de temas, deliberação de propostas e arenas de debate. Entretanto, não é possível estabelecer uma regulamentação que englobe os integrantes da rede “ [...] o modelo de criação das redes, ele é um modelo, que eu diria mais de voluntarista, as pessoas não estão lá participando, os órgãos não estão participando da rede por uma imposição, e sim voluntariamente, porque acham interessante”(ENTREVISTADO 3) .

No que se refere à definição de marcos regulatórios dentro da Rede de Controle da Gestão Pública, é possível compreender a dificuldade em serem estabelecidos, considerando o caráter voluntarista, e o fato de que cada estado possui seu modelo “devido a esses modelos díspares, fica difícil fazermos uma regulamentação geral ou então obrigarmos que eles se adequem a esse formato, eles têm que se adequar a realidade local” (ENTREVISTADO 3). Um dos respondentes da CGU aponta que seria importante uma melhor institucionalização “algo em conjunto, eu acho que ambos os órgãos saem ganhando e a sociedade como um todo mais ainda” (ENTREVISTADA 4).

Cada órgão possui seus normativos, estrutura, no que se refere ao combate à corrupção, mostrando a necessidade de um plano nacional de combate à corrupção “[...] eu acho que tinha que ser algo supranacional e não só para o executivo, algo que pudesse dar o norte para todas essas entidades, seria um ambiente que

trabalhasse com diretrizes, planejamento estratégico onde é que se quer chegar, como chegar em indicadores [...]” (ENTREVISTADO 3).

Acresce que, existem evidências da institucionalização dos mecanismos e instrumentos para governança entre os órgãos, voltados à prevenção e combate à corrupção, entretanto, tendo por análise as atas de reunião da ENCCLA, Time Brasil e Fóruns de Combate à Corrupção, não foi possível identificar evidências que assegurem que exista uma atuação efetiva coordenada, cooperativa e colaborativa no combate à corrupção entre a CGU e o TCU.

Quadro 3 - Ações ENCCLA e seus respectivos objetivos.

Ano	Ações e metas (gerais)	Ações e metas envolvendo CGU e TCU.	Principais objetivos
2007	33	13	Elaboração de anteprojetos de lei, aprimoramento de normativos, implementação de mecanismo de banco de dados, Integração de banco de dados.
2008	22	11	Elaboração de normas, regulamentações, manuais, projetos.
2009	0	0	
2010	16	4	Acompanhar tramitações de projetos de Lei, analisar corrupção associada a serviços terceirizados, promover a edição de atos normativos.
2011	17	4	Identificar e propor a disponibilização de informações não previstas no SICONS, Definir leiaute e mecanismo de transmissão eletrônica de informações fiscais, elaborar e divulgar relação dos entes que não atendem às determinações da LC 101/2000, Promover a utilização de modelos ou sistemáticas de análises de dados.
2012	14	5	Elaborar roteiro de boas práticas, Criar meios para coibir a contratação indevida, Elaborar manuais de atuação conjunta entre os órgãos públicos em investigações de lavagem de dinheiro e corrupção, Viabilizar a consulta pelos participantes da ENCCLA a cadastros informatizados, estabelecer requisitos de sistema para formação de cadastro de Pessoas Expostas Politicamente.
2013	13	3	Implementar cadastro de Pessoas Expostas Politicamente (PEPs), Acompanhar a elaboração e respectiva tramitação das propostas legislativas sobre bloqueio administrativo de bens, Criar dispositivo legal que regulamente os cadastros de sanções administrativas.
2014	14	7	Elaborar propostas de alteração legislativas, Conferir transparência à movimentação financeira das contas bancárias de entes públicos, Propor o aperfeiçoamento dos instrumentos normativos, criar mecanismos para dar transparência.
2015	15	5	Propor diretrizes para avaliar os programas de integridade, Aprimorar os mecanismos administrativos de verificação na constituição de pessoas jurídicas, Elaborar metodologia para sistematização de coleta permanente de dados dos tribunais.
2016	13	8	Aperfeiçoar procedimentos de controle, acompanhar a implementação do novo marco regulatório das organizações da sociedade civil, Aprimorar as regras de sigilo bancário e fiscal, objetivando tornar mais ágil e eficaz o compartilhamento de informações entre órgãos de fiscalização, controle; apurar sistemas de informação e bases de dados úteis para a prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, criar diretrizes e elaborar metodologias.
2017	11	7	Elaborar um plano-piloto de ação conjunta para atuação dos órgãos da Enccla em setor de risco; Elaborar diagnóstico sobre a atual conjuntura da utilização de moedas virtuais.
2018	11	6	Elaborar e aprovar Plano Nacional de combate a corrupção; Elaboração de diagnósticos; Criar instrumentos para dar publicidade às notas fiscais emitidas; Consolidar a estratégia para fortalecer a Prevenção Primária da Corrupção.
2019	13	7	Elaborar, publicar e divulgar cartilha de integridade nas compras públicas; Mapear os fluxos de trabalho, processos e procedimentos administrativos apuratórios, e outros.
2020	11	6	Elaboração de diagnósticos, fomentar a implementação da transparência ativa por meio da disponibilização on-line, com fácil acesso aos instrumentos referentes aos atos que impliquem a realização de despesas públicas.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de BRASIL, Atas de reunião ENCCLA, 2007-2020.

As relações entre os órgãos de controle, TCU e CGU, conforme se depreende das percepções dos atores entrevistados, não são institucionalizadas, e dependem também de qual dirigente está à frente e quais relações de confiança foram

construídas “ institucionalmente é muito difícil, mas pessoalmente a gente consegue fazer bons trabalhos. [...] são pontuais, não é um coisa sistêmica institucional” (ENTREVISTADO 3).

5.1.3 Sustentabilidade

A capacidade de realização de ações ao longo do tempo e contínuas foram utilizadas para aferir a capacidade dos órgãos em sustentar suas ações conjuntas, considerando ações como troca de governo, interrupção de fluxo de recurso, mudanças na estrutura organizacional e autoridades responsáveis, entre outras ações que possam impactar as ações realizadas de forma conjunta. “O grau de governança de uma rede depende da sua sustentabilidade. Ou seja, da capacidade de realizar ações contínuas ao longo do tempo (CALMON; COSTA, 2013, p.26).

No que se refere à sustentabilidade das ações, é possível compreender que “é sensível essa questão e dependendo de quem está à frente da gestão do Tribunal isso vai ter mais força ou menos força ao longo do tempo” (ENTREVISTADA 1). Desse modo, as ações conjuntas dependem do dirigente que está à frente da ação, “ [...] há presidentes que assumem e dizem querer trabalhar com a rede, a coisa flui que é uma beleza, já tem outros que quando assumem dizem não querer muita aproximação com a rede de controle” (ENTREVISTADO 3).

Podemos compreender que a alta rotatividade é um fator que pode impactar diretamente nas relações desenvolvidas “a questão da descontinuidade administrativa que é um problema de toda administração pública, inclusive no TCU, isso interfere muito nessa organização, nessa parceria, nessa governança de combate à corrupção” (ENTREVISTADA 1). Essa descontinuidade interfere em diversos aspectos, em outras dimensões de governança, como por exemplo na confiança “se você não der continuidade com o que foi construído, as relações de confiança são sempre muito temerárias para o órgão que quer estabelecer parceria” (ENTREVISTADA 1). No mesmo ponto de vista “ Além disso, o posicionamento político é outro fator que pode impactar nessa sustentabilidade, [...] se aquele dirigente for peça chave na ação” (ENTREVISTADO 3) .

Desse modo, a rotatividade deve ser tratada como algo sensível na relação entre a CGU e TCU, a “transição é muito delicada, e ela precisa ser feita de forma

peçoal” (ENTREVISTADA 1). Essas ações são sustentadas também pelo nível de confiança dos dirigentes “isso vai depender muito de quem tá à frente do processo” (ENTREVISTADA 1). Essa sustentabilidade tem como pilar a confiança gerada entre dirigente, “[...] ninguém pode exigir nada dele, não existe um compromisso firmado, é só uma deliberação dele de fazer aquilo ou não”(ENTREVISTADO 3). A troca de gestão requer que a relação de confiança seja construída novamente “por mais que a gente tenha os protocolos de acordo de cooperação técnica, o protocolo da rede de controle” (ENTREVISTADA 1).

5.1.4 Estrutura e Instrumentos de Coordenação

No que concerne à dimensão Estrutura e Instrumentos de Coordenação “A concepção e implementação das ações numa rede implicam a existência de uma estrutura de coordenação capaz de articular a atuação dos diferentes atores” (CALMON; COSTA, 2013, p. 26). Além disso, “a estrutura de coordenação de uma rede precisa dispor também de instrumentos adequados para o exercício de suas atividades” (CALMON; COSTA; 2013, p. 26).

No que se refere à estrutura de Coordenação entre ações temos a Rede de Controle da Administração Pública, que conta com um órgão formal a Secretaria-Executiva, que tem a competência de organizar o encontro anual de coordenadores, manter atualizada a página na internet e ser ponto focal na relação entre os órgãos, além de “[...] facilitar a troca de informação, para estabelecer pauta comum, para ter um gerenciamento melhor do que é produzido por essas redes [...]” (ENTREVISTADA 1). Ressalta-se que a Rede não possui uma unidade hierarquicamente superior às outras, considerando os modelos díspares entre os Estados “ [...] o modelo não é o mesmo em todos os estados, como eu falei para vocês, tem uns que são só órgãos públicos, tem outros que aceitam ONGs, tem outros que aceitam órgãos normais [...]” (ENTREVISTADO 3). As redes de controle estão em todo país, com diversas denominações “hoje nós temos rede de controle, o FOCCO e o MARCCO” (ENTREVISTADO 3), entretanto ambos possuem o mesmo objetivo: desenvolvimento de ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e ao combate à corrupção.

Mostra-se importante ressaltar a importância da não existência de uma unidade hierarquicamente superior a outras na Rede de Controle da Gestão Pública, considerando que existem aspectos históricos e culturais que podem impactar nessa relação, fazendo com que determinado órgão se veja apenas subordinado ao outro em uma determinada ação.

Outro instrumento citado pelos respondentes é a ENCCLA, uma rede criada em 2003, que possui o objetivo de articular arranjos e discussões em conjunto com diversos órgãos de diversas esferas. A estrutura da ENCCLA é composta pelo Gabinete de Gestão Integrada, que são grupos que se reúnem a cada três meses para acompanhar a execução das ações; Grupos de trabalho anual coordenados por órgãos específicos; e, a Secretaria Executiva.

Em relação aos instrumentos e mecanismos de coordenação, um dos respondentes aponta que existem as “reuniões temáticas, que às vezes ele (CGU) chamou a gente para dar opinião em alguma coisa” (ENTREVISTADA 1). Grande parte dos respondentes citam a Rede de Controle, FOCCO's, MARCCO's e a ENCCLA como importantes instrumentos de coordenação entre a CGU e TCU e também apontam que não existe um “compartilhamento com instrumentos de papéis de trabalho, relatório de inteligência” (ENTREVISTADA 2), e normalmente esse compartilhamento é realizado em decorrência da relação de confiança. Um dos respondentes aponta que a Rede de Controle foi criada como instrumento de compartilhamento de informação, “minha intenção era de termos um ambiente em que todos os dirigentes de órgãos pudessem conversar a respeito de evitar sobreposição de trabalho, verificar, trocar informações de inteligência, coisas nesse sentido, somar esforços” (ENTREVISTADO 3).

Cabe ressaltar que os protocolos de coordenação técnica formados pelas Redes de Controles dependem novamente do dirigente que está à frente de uma ação para que seja seguido, “[...] por mais que a gente tenha os protocolos de acordo de cooperação técnica, o protocolo da rede de controle da gestão, isso vai depender muito de quem tá à frente do processo” (ENTREVISTADA 1). E novamente a relação de confiança é tida como fundamental nesse processo,

por mais que haja todo o arcabouço normativo do tribunal, tem lá uma portaria, uma resolução que disciplina como que o auditor do TCU vai participar de uma operação conjunta, existe lá todas as regrinhas, o relator do processo tem que autorizar todo o procedimento normativo para fazermos esses trabalhos em parceria. Isso só vai para frente se houver

previamente uma relação de confiança entre quem está fazendo o trabalho no TCU” (ENTREVISTADA 1).

5.1.5 Comunicação

Como é exposto “ a boa comunicação entre atores implica no intercâmbio de informações e na existência de sistemas formais e informais de consultas mútuas” (CALMON; COSTA, p. 27, 2013). Essa dimensão de análise teve por objetivo compreender a percepção dos entrevistados no que se refere aos meios de comunicação utilizados.

Inicialmente um dos respondentes aponta que as comunicações ocorrem por meio das “reuniões da Enccla, redes de controle; nos Estados, os Focco’s, e o Fórum de combate à corrupção” (ENTREVISTADA 1). É apontado também por uma servidora do TCU que podem ocorrer por meio de “uma oficina, uma tarde tentando colocar as questões do quadro, e fechamos as questões, normalmente é assim” (ENTREVISTADA 2), dentre alguns trabalhos conjuntos eventuais, uma servidora da CGU aponta que a comunicação ocorreu por meio de “[...] reuniões presenciais e o restante da comunicação era por e-mail [...]” (ENTREVISTADA 4).

A rede de controle é apontada como um dos principais meios de comunicação, entretanto o contato muitas vezes não acontece diretamente por ela, “muitas das vezes o contato, ele não se faz necessariamente por meio da rede, faz o contato órgão a órgão” (ENTREVISTADO 3).

É possível compreender que as Redes de Controle são importantes para ambos os órgãos, considerando que facilita a comunicação entre atores e de certo modo reduz a burocracia envolvida na comunicação “[...] o TCU e a CGU, eles gostam, eles se aproveitam, dessa facilidade, de ter localmente de forma descentralizada, desses órgãos parceiros lá da ponta para poder se relacionar de forma mais tranquila, mais rápida, esse aí é o interesse maior do TCU e CGU também” (ENTREVISTADO 3).

Desse modo, é possível verificar que a maior parte da comunicação entre a CGU e o TCU, no que diz respeito ao intercâmbio de informações voltadas ao combate à corrupção, ocorre por meio de reuniões e fóruns promovidos pelas redes de controle, FOCCO’S, MARCOO’S e os Fóruns de combate a Corrupção. Além disso, essa comunicação pode ocorrer de forma espontânea entre os dirigentes dos

órgãos por canais informais de comunicação. Entretanto, cabe ressaltar que tais instrumentos são utilizados para troca de informações que possibilitam um melhor planejamento estratégico para uma atuação individual, não para uma atuação integrada em nível organizacional.

5.1.6 Informação e Análise

No que diz respeito à dimensão Informação e Análise, dois indicadores foram utilizados: 1) fluxo de informações confiáveis e detalhadas; e, 2) sua análise e disseminação em tempo hábil. “O grau de governança de uma rede de políticas públicas depende da qualidade e confiabilidade das informações disseminadas entre os atores” (CALMON; COSTA, p. 27, 2013).

Sobre a percepção dos respondentes no que se refere à dimensão em análise, grande parte dos atores entrevistados possuem uma percepção de que o fluxo de informações entre a CGU e TCU é negativo, “ [...] Se você quer mapear situações-problema para atuação do Tribunal, até o acesso dessas informações não é fácil, não está no site da CGU” (ENTREVISTADA 1).

Entre as ferramentas de cruzamento de informações, foi citado por dois atores entrevistados do TCU, o LabContas, uma ferramenta que integra 96 bases de dados, 55 organizações de controle, “é um termo de acordo de cooperação entre as instituições, por exemplo a CGU manda a base para a gente (TCU), aí outros órgãos mandam dados para a gente (TCU), juntamos todas as bases em uma coisa só” (ENTREVISTADA 1).

Outra ferramenta para cruzamento de informações citada é o Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção, uma iniciativa de servidores públicos, proposta na ENCCLA, que terá com resultado final a plataforma E-prevenção, uma ferramenta, onde os órgãos terão condições de acessar e fazer uma autoavaliação “os órgãos participantes da rede tem acesso à informação, só que eles não podem usar para esse fim de puni-los, o acesso a essas informações ela pode ser utilizada para fins de capacitações, realização de campanhas” (ENTREVISTADO 3).

No que se refere à confiabilidade das informações na plataforma E-prevenção, um dos servidores entrevistados do TCU assina-la que “nos pontos de controle que a gente for fazer para fins de divulgação, serão confirmadas todas as

informações” (ENTREVISTADO 3). Desse modo, pode-se compreender que as informações precisam passar por uma confirmação, o que denota uma perspectiva negativa quanto à confiabilidade das informações.

Dentre as dimensões analisadas, é perceptível que a alta rotatividade, confiança e o dirigente responsável impactam diretamente nas dimensões, e de certo modo são categorias que se encontram interligadas. A comunicação e o intercâmbio de informações entre as instituições ocorrem de forma pontual, sendo considerado o nível de confiança pessoal entre os atores envolvidos. Desse modo, não existe uma estrutura de governança sistêmica institucional entre a CGU e o TCU.

O conhecimento e análise dos fatores que contribuem ou restringem a governança dos órgãos de controle, se mostra viável para criação de projetos que visem aprimorar a relação desses órgãos. É perceptível um baixo índice de governança, comprometido por um contexto histórico. A confiança entre institucionais não ocorre, o que pode acarretar em duplicidade de esforços para o mesmo fim, ao invés da complementaridade das ações.

É visível que os entrevistados apontam um problema de governança, ocasionado pela luta entre poderes e busca por protagonismo. As falas mostram uma busca de identidade por parte da CGU como órgão central do Controle Interno, e ao realizar trabalhos conjuntos com o TCU é tida a visão de que sua identidade é ofuscada, por uma relação de subordinação. Esses problemas se mostram tão claros que conseqüentemente contribuem para os resultados e esquecimento do objetivo final: a prevenção e combate à corrupção.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou descrever o processo de governança entre órgãos de controle, em nível federal, CGU e TCU, com vistas à atuação coordenada, cooperativa e colaborativa no combate à corrupção.

Inicialmente, descreve-se o papel dos órgãos de controle no nível federal, CGU e TCU, no combate à corrupção. Para tanto foi realizada, uma ampla pesquisa bibliográfica e nos portais dos respectivos órgãos, no intuito de compreender o contexto histórico dos órgãos centrais de controle no nível federal, e posteriormente identificar as ações e competências de ambos os órgãos no que concerne ao combate à corrupção.

Ressalta-se que por meio da pesquisa documental e entrevistas com servidores foi possível identificar a existência de redes e fóruns que ambos os órgãos participam, existe um compartilhamento de informações, existe um diálogo entre a CGU e o TCU, entretanto é visível a falta de participação de ambos no planejamento e execução de iniciativas. Dessa forma, essa integração não ocorre de forma sistemática, mas de forma pontual, não sendo obrigatória e pré-estabelecida.

É visível a existência de conflitos entre as instituições, uma má distribuição de competências, má sincronização das ações, falta de harmonia na realização de ações conjuntas, que acaba gerando lacunas e superdosagem no controle. Um grande desafio presente na elaboração de políticas públicas de controle se mostra na construção de uma relação harmônica entre as partes envolvidas.

Os resultados obtidos da análise das dimensões de redes de Calmon e Costa (2013) demonstram a existência de dois fatores que impactam de forma majoritária na relação entre a CGU e o TCU: a confiança e o dirigente responsável. A confiança institucional, não existe para fins da governança entre os órgãos de controle nas ações voltadas ao combate à corrupção, podendo ser considerado para tal constatação, o histórico do relacionamento entre duas organizações, que evidenciam por um lado uma relação de concorrência e competitividade quanto ao protagonismo das ações realizadas; e de outro; dado o contexto, cultura e desenvolvimento institucional do Controle Interno, uma percepção de que a CGU ainda busca consolidar sua identidade como órgão de controle interno e não apenas como um órgão auxiliar do Controle Externo.

Entretanto, a confiança existe no nível pessoal, por esse motivo é importante que o dirigente responsável tenha uma boa relação de confiança com o dirigente do outro órgão. Além disso, a alta rotatividade é posta como o outro fator que impacta as relações, interferindo na capacidade governança entre os órgãos. A descontinuidade administrativa impacta nas relações de confiança, sendo necessária a construção de um novo cenário de confiança entre dirigentes.

A alta rotatividade existente na Administração Pública se mostra um grande desafio para as organizações, considerando que pode impactar na prestação de serviços eficientes à sociedade e conseqüentemente na prevenção e no combate à corrupção. Como foi exposto, o dirigente que está à frente de uma determinada ação, necessita construir uma relação de confiança, que vem sendo constantemente destruída por consequência da alta rotatividade existente.

Embora existam diversas perspectivas para a falta de coordenação, um dos fatores que contribuem para a ausência de uma estrutura de governança efetiva entre a CGU e o TCU, se dá pela luta por poder e entre poderes que ainda persistem na administração pública “São dotados de históricos e estruturas organizacionais diversas, com ideologias aparentemente distintas, o que dificulta a cooperação” (ALVES; CALMON, 2008, p. 14).

A falta de uma efetiva estrutura de governança não se mostra benéfica para a sociedade. Essa superposição de atividades entre os órgãos centrais de controle da Administração Pública acaba gerando duplicidade de esforços para o mesmo fim, podendo ser evitado, caso houvesse uma estrutura de governança efetiva no que se refere à coordenação, cooperação e colaboração. A superposição de atividades entre a CGU e o TCU, gera redundância e imprecisão. (ALVES; CALMON, 2008).

Essa luta entre poderes, por poder, impacta diretamente no objetivo final de prevenção e combate à corrupção, além de gerar um desperdício de recursos, considerando que as ações poderiam ser realizadas de forma complementar, ao invés de serem realizadas de forma concorrente.

Por meio desse estudo foi perceptível que ambos os órgãos possuem dentro de suas estruturas um conjunto de competências no combate à corrupção. Entretanto, possuem características históricas, estruturas organizacionais diversas, que impactam nessa relação de governança. Ao longo dos anos houve grandes mudanças no que se refere ao aprimoramento do controle da administração pública. As ações preventivas estão ganhando cada vez mais valorização por parte da CGU

e do TCU. Entretanto, não é perceptível uma estrutura de governança onde atuem diversos atores de forma coordenada, cooperativa e colaborativa na prevenção e combate à corrupção.

Durante o processo de realização desta pesquisa, constatou-se que, mesmo que existam as competências constitucionais da CGU em comunicar irregularidades ao TCU, é perceptível um forte embate entre as instituições que vem se agravando ao longo dos anos. Sendo viável uma análise aprofundada dos fatores históricos que contribuem para o agravamento desse embate entre os órgãos. O que não foi possível realizar neste estudo, considerando o tempo para realização da pesquisa e o crítico período ocasionado pela pandemia da COVID-19.

Em conclusão, mostra-se necessário a realização de estudos aprofundados que busquem estratégias, estabelecer mecanismos e instrumentos que visem uma atuação conjunta harmônica, que minimize os conflitos e busca por protagonismo, onde cada órgão possa ter sua própria identidade, seu espaço de atuação, evitando assim problemas de duplicidade esforços para o mesmo fim, contribuindo para uma relação de governança efetiva entre os órgãos CGU e TCU.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Walisson Alan Correia de. **O TCU e o combate à fraude e corrupção: perspectivas.** Fórum de Contratação e Gestão Pública [Recurso Eletrônico], Belo Horizonte, v. 15, n. 177, set. 2016. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/22004>.
- ALVES, Maria Fernanda Colaço; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. Múltiplas Chibatas? – Governança da Política de Controle da Gestão Pública Federal. **Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG.** ANPAD, Salvador, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e controles democráticos no Brasil. Brasília, **IPEA**, 2011, p. 07-40, disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20916.
- BARBOSA, José de Ribamar Araújo. **O Tribunal de Contas da União como protagonista no controle e na prevenção a corrupção na administração pública brasileira.** 2004. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.
- BARBOZA, Márcia Noll. **O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o papel do Ministério Público no Brasil.** In: ALBUQUERQUE, Mário Pimentel; MEDEIROS, Humberto Jacques de; BARBOZA, Márcia Noll (Org.). O papel do Ministério Público no combate à corrupção. O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o papel do Ministério Público no Brasil. Brasília: [s.n], 2006
- BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. 4. ed. Lisboa: Edições70, 2010.
- BATAGLIA, Murilo Borsio. **Acesso à informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU.** 2019. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Brasília, 2019.
- BIASON, Rita de Cássia. **A corrupção na história do Brasil: sentidos e significados. Prevenção da Corrupção, Integridade e Transparência Pública.**, Brasília-DF, 1 jul. 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44240>. Acesso em: 10 out. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988.
- _____. Decreto nº 4.304, de 16 de julho de 2002 – Altera os dispositivos do Decreto 3.591, de 06 de setembro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de julho de 2002. Seção 1, p.1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4304.htm.
- _____. Decreto nº 9681, de 3 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e

funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo f- FCPE. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 de janeiro.2019. Seção 1, p. 1-11. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9681.htm. Acesso em: 8 mar. 2021.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017: Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de novembro de 2017. Seção 1, p. 3. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. Decreto nº 9.901, de 08 de julho de 2019. Altera o Decreto nº 9., de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 de julho de 2019. Seção 1, p. 6. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9901.htm. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta Nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília,DF, 11 de maio de 2016. Seção 1, p. 14. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-2151919.

_____. **Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. D.O, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 de fevereiro de 2001.P.2. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm. Acesso em: 8 mar. 2021.

_____. Medida Provisória nº 870 de 2019, estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília,DF, 01 de janeiro de 2019. Seção 1, p. 1-13. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 8 mar. 2021.

_____. SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal**. Brasil: [s. n.], 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Regimento Interno, estabelecido pela **Resolução nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 21 mar. 2021.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática**. Organ. Soc., Salvador, v. 27, n. 94, p. 370-395, Sept. 2020. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302020000300370&lng=en&nrm=iso>. access on 11 Oct. 2020. Epub Aug 10, 2020. <https://doi.org/10.1590/1984-9270941>.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. REDES E GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, n. 1, 25 jun. 2013. CGU. **Iniciativas Por Área Finalística**. Brasília: 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/iniciativas-por-area-finalistica>. Acesso em: 08 março. 2020.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global. O Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

CASTELLS. M. **Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação**. IN: Bresser Pereira, L. C., Wilhelm, J. e sola, L. (orgs.) Sociedade e Estado em transformação, São Paulo: Editora UNESP, 2001., CAP. 4, pgs. 147-172.

CELLARD, André. "A análise documental". In: POUPART, Jean. **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global. O Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996. BRASIL.

DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

"ENTREVISTADO 1. Servidor atuante no TCU. [Entrevista concedida a] Fabio Rodrigues por meio do software Microsoft Teams em 31 de Março de 2021."

"ENTREVISTADO 2. Servidor atuante no TCU. [Entrevista concedida a] Fabio Rodrigues por meio do software Microsoft Teams em 31 de Março de 2021."

"ENTREVISTADO 3. Servidor atuante no TCU. [Entrevista concedida a] Fabio Rodrigues por meio do software Microsoft Teams em 06 de Abril de 2021."

"ENTREVISTADO 4. Servidor atuante na CGU. [Entrevista concedida a] Fabio Rodrigues por meio do software Microsoft Teams em 19 de Abril de 2021."

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opin. Public**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, Nov. 2009. disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=en&nrm=iso>. acesso em 10 de outubro de 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. (1995). **Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 57-63. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>.

GONÇALVES, Arlindo. O conceito de governança. In: XV Congresso Nacional do CONPEDI/UEA - Manaus: **Anais de Congresso**. 2006.

IFAC, Governance in the Public Sector: **A Governing Body Perspective International Public Sector** – Study 13, IFAC, 2001.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, no 3, p. 479-99, maio/jun. 2006.

MARINI, C. MARTINS, H. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. **IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

Medauar, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Editora Vozes: Petrópolis, 2002, p. 51-66.

OLIVEIRA, Arnaldo. **A (des)coordenação entre órgãos de controle da administração pública federal: estudo de caso sobre a inter-relação entre ações em prol da governança do TCU e o PROFIP da CGU**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia – NPGA/EAD/UFBA, Salvador, 2018.

OLIVEIRA, Manoel Berclis de. **O fenômeno da corrupção na esfera pública brasileira**. 2008. 116 f. Dissertação (Mestrado em Políticas e Gestão Públicas; Gestão Organizacional) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e mais de 500 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PETERS, Brainard. O que é Governança?. **Revista do TCU**, [S. l.], p. 28-33, 1 maio 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso em: 22 mar. 2021.

PINHEIRO, E. G. CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1. Informação & Sociedade: Estudos, v. 10, n. 2, 30 jan. 2000.

ROMEIRO, Adriana. A corrupção na Época Moderna - conceitos e desafios metodológicos. **Tempo**, Niterói, v. 21, n. 38, p. 216-237, dez. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-77042015000200216&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 10 out. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/tem-1980-542x2015v213810>.

SANCHEZ, F. M. **Redes de Governança: um estudo multicase no setor público em Santa Catarina**. Tese de Doutorado. Santa Catarina. UFSC, 2013.
SILVA, Flávia de Araújo *et al.* Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 64, n. 2, p.249-271, [s. l.], 2013. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1794>. Acesso em: 24 nov. 2020.

SILVA, F. de A. e; MARTINS, T. C. P. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 64, n. 2, p. p. 249-271, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v64i2.123. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/123>. Acesso em: 22 mar. 2021.

SILVA, P. G. K. O papel do controle interno na administração pública. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU) (DF). SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO (SFC). **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do poder executivo federal**. Brasília-DF: [s. n.], 2017. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64815>. Acesso em: 6 mar. 2021.

SOUZA, F. J. B.; MIDDLEJ E SILVA, S. de A.; GOMES, A. de O. Corrupção no Setor Público: Agenda de Pesquisa e Principais Debates a Partir da Literatura Internacional. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 1-18, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5640>. Acesso em: 4 maio. 2021.

SPECK, Bruno W. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TCU (Brasil). SECOM. **Rede de Controle**. Brasília: [s. n.], 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/rede-de-controle.htm>. Acesso em: 8 mar. 2021.

TCU. **REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA - 2A VERSÃO**. Brasília-DF: [s. n.], 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-governanca-2a-versao.htm>. Acesso em: 16 set. 2020.

Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. v. 3**. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>.

TCU. Segex, Secom, Semec, Seccor. **Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública - 2ª edição**. Brasília-DF: [s. n.], 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica.htm>. Acesso em: 8 mar. 2021.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. **CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em 10 set. 2021.

APÊNDICE

Apêndice A – Roteiro das entrevistas semiestruturadas

1. **(Capital Social)** Gostaríamos de entender melhor a atuação do TCU/CGU na prevenção e combate à corrupção, em especial sobre as iniciativas conjuntas realizadas com outros órgãos para este fim.
2. **(Capital Social)** Poderia citar exemplos dessas iniciativas? Em especial entre o TCU e a CGU? Como se deu o arranjo institucional e organizacional, em termos de competências de cada órgão, divisão de atribuições, meios, instrumentos e resultados alcançados?
3. **(Capital Social)** Que lições foram aprendidas com esses trabalhos? Como essas iniciativas contribuíram para o fortalecimento da cooperação entre os órgãos? E para outras iniciativas voltadas à prevenção e combate à corrupção?
4. **(Capital Social)** Em relação à **participação nos processos decisórios**, é possível identificar a participação de vários membros e de ambos os órgãos?
5. **(Capital Social)** Com relação às iniciativas realizadas em conjunto com TCU e CGU, como foram feitas as escolhas? Como se deu a participação de cada órgão nas decisões tomadas?
6. **(Capital Social)** Qual sua percepção no que se refere à transparência, fiscalização e responsabilização dos atores diante de suas ações conjuntas?
7. **(Capital Social)** Pode-se dizer que há uma percepção dos demais atores envolvidos nas iniciativas realizadas em conjunto, que existe de fato uma atuação integrada entre os órgãos de controle?
8. **(Institucionalização)** É possível identificar marcos regulatórios capazes de determinar as funções de cada ator envolvido em uma ação? Em seu entender, tais funções são adequadas e suficientes para assegurar a devida participação de cada um dos órgãos para a prevenção e combate à corrupção? Poderia citar os principais marcos regulatórios?

9. **(Institucionalização)** Atualmente existem redes de discussão de temas, deliberação de propostas, arenas de debate, entre atores da CGU e TCU?
10. **(Institucionalização)** Poderia citar os fóruns e demais arenas em que há a participação conjunta do TCU/CGU na prevenção e combate à corrupção?
11. **(Institucionalização)** Poderia citar os mais relevantes em termos de resultados conjuntos alcançados na prevenção e combate à corrupção?
12. **(Institucionalização)** Em sua visão, os marcos regulatórios de sua instituição são estabelecidos de forma reduzida, excessiva ou ideal?
13. **(Sustentabilidade)** Em sua visão, como é perceptível a continuidade das ações conjuntas realizadas entre atores da CGU e TCU?
14. **(Sustentabilidade)** No que se refere à mudanças de governos, reestruturações, mudanças institucionais, é possível identificar impactos nas relações entre os órgãos?
15. **(coordenação)** Em seu entender, existe uma estrutura de coordenação formal entre a CGU e TCU no desenvolvimento de ações conjuntas?
16. **(coordenação)** Ao seu ver, quais são os instrumentos de coordenação que visam promover ações conjuntas entre a CGU e TCU?
17. **(coordenação)** Em seu entender, nas ações conjuntas existem planejamentos, diretrizes e acordos previamente estabelecidos?
18. **(comunicação)** Em relação à comunicação interna (entre os atores governamentais), é possível identificar uma boa comunicação no que se refere a tomada de decisões e implementação de ações entre CGU e TCU? Se sim, quais são os principais mecanismos (formais e informais) em sua percepção?
19. **(informação e análise)** Em seu entender, as informações geradas e compartilhadas entre diferentes atores de ambos os órgãos são úteis e possuem nível de detalhamento adequado?
20. **(informação e análise)** É perceptível que tais informações são analisadas em tempo hábil, para que sejam tomadas as decisões?
21. Em sua experiência, como a atuação coordenada, cooperativa e colaborativa entre a CGU e TCU contribuem para o combate à corrupção?