

**CONTROLE INTERNO, GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA PÚBLICA SUSTENTÁVEL: um
Estudo no Governo do Estado de Minas Gerais**

RICARDO V. D. JORDÃO

SCHOOL OF KNOWLEDGE ECONOMY AND MANAGEMENT - SKEMA BUSINESS SCHOOL

RODRIGO FISCHER CRUZ

FUNDAÇÃO PEDRO LEOPOLDO

CONTROLE INTERNO, GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA PÚBLICA SUSTENTÁVEL: um Estudo no Governo do Estado de Minas Gerais

RESUMO

Este artigo buscou analisar as contribuições potenciais e reais do controle interno (CI) e da gestão pública (GP) para o estabelecimento de uma governança pública sustentável (GOPS) no Governo do Estado de Minas Gerais (GEMG). A metodologia consistiu em um estudo de caso descritivo, qualitativo e aplicado, com base nas teorias de gestão pública, economia e direito. Os resultados indicaram a importância da implementação, efetivação e manutenção de mecanismos de CI para assegurar a melhoria da qualidade da GP e, conseqüentemente, da GOP em uma perspectiva sustentável, por meio do alcance eficiente, eficaz e efetivo dos objetivos da Administração Pública. As conclusões indicam que o GEMG vem enfrentando algumas dificuldades práticas para implementar estratégias de GOPS. Primeiro em função da inexistência de ferramentas de CI alinhadas com a GOPS, indicando que as três linhas de defesa existentes não atuam a contento ou, até mesmo, se confundem. Segundo pela subvalorização do potencial dos órgãos de CI do GEMG – que ainda não possuem a estrutura mínima adequada para sua correta atuação e sofrem pela carência de mão de obra técnica especializada e qualificada. Finalmente, mas não menos importante, observou-se o subaproveitamento do potencial dos órgãos de CI, como indicador de caminhos a serem seguidos e aprimorados pelo gestor público implementar estratégias de GOPS, ao proporcionar segurança para o Administrador, eficácia e eficiência das políticas públicas que foram ou venham a ser implementadas nos órgãos e secretarias.

PALAVRAS-CHAVE

Estratégias de gestão pública. Controle interno. Governança pública sustentável. Direito e economia. Administração pública.

1 INTRODUÇÃO

Segundo Jordan (2008), a quantidade de pesquisas e publicações tendo governança e sustentabilidade em seus títulos cresceu exponencialmente a partir do final dos anos de 1990. De fato, a literatura internacional (e.g. Bovaird e Löffler, 2009; Andrews e Walle, 2012; Bryson *et al.*, 2014; Půček e Špaček, 2014; Höglund *et al.*, 2018) evidencia que a temática gestão pública (GP) vem aumentando em importância ao redor do mundo desde a década de 1980. Ainda assim, Casady *et al.* (2020) preconizam que o paradigma atual de GP conhecido como Nova Governança Pública (NPG, do inglês *New Public Governance*) é bastante fragmentado e ainda pouco robusto.

No Brasil, o assunto passou a despertar interesse, a partir da percepção da necessidade de fortalecimento da economia nacional e da exigência de redimensionamento do Estado (Thomé, 2005; Bizerra, 2011; Moraes *et al.* 2012). De igual modo, o desenvolvimento da GP, segundo Kettl (1997), Půček e Špaček (2014), Cavalcante e Camões (2017), Höglund *et al.* (2018), Jordão *et al.* (2018) e Munteanu *et al.* (2020), tem demandado a utilização de estratégias que possibilitem torná-la mais eficiente, eficaz e efetiva, estimulando melhores resultados. Nesse ensejo, faz-se necessário um aprimoramento dos mecanismos de planejamento, formulação, orçamentação, implementação, gestão, monitoramento, avaliação, controle e governança dos diferentes processos para que estes possam ser sustentáveis ao longo do tempo em termos sociais, econômicos e ambientais promovendo uma governança pública (GOP) sustentável (GOPS). Além disso, autores como Kettl (1997) e Cavalcante e Camões (2017) postulam que há uma crescente exigência por um aproveitamento sustentável dos recursos públicos, por meio da adoção de padrões de governança alicerçada em ferramentas de controle interno (CI). Espera-se que os novos padrões de GP e GOPS possam

incluir, dentre outros valores, a transparência, equidade, prestação responsável de contas (*accountability*), a obediência às normas e aos regulamentos e padrões de conduta (*compliance*) e a conduta ética responsável. Esse conjunto de fatores pode potencializar a NPG e facilitar a promoção do atendimento do interesse público de forma sustentável, com o alcance das necessidades coletivas, de forma que sejam realizadas obras, prestados serviços e fornecidos bens públicos adequados e de qualidade, conforme as necessidades dos cidadãos.

A despeito da importância e atualidade do tema, ainda há lacunas sobre o papel do CI com seus instrumentos e o exercício prático da GP para potencializar uma GOPS, sendo esse um assunto inexplorado, especialmente em economias emergentes como o caso do Brasil. Nesse ensejo, toma-se aqui, como objeto de estudo, o Governo do Estado de Minas Gerais (GEMG), escolhido por já apresentar certa evolução em termos de legislação que orientam às melhores práticas de GP e GOPS, estimulando a adoção de mecanismos de CI que se vinculam com a sustentabilidade em suas três dimensões (social, econômica e ambiental), objetivando maior eficiência, eficácia e efetividade no uso de recursos públicos e maior retorno para o cidadão.

Assim, reconhecendo e explorando essa lacuna de investigação, o objetivo da pesquisa descrita neste artigo consistiu em analisar quais foram e têm sido as contribuições potenciais e reais do CI e da GP para o estabelecimento de uma GOPS no GEMG.

Este artigo visa trazer contribuições (i) teóricas (por investigar a lacuna supramencionada, questão ainda inédita na literatura, especialmente em mercados emergentes, e por ajudar a sedimentar e ampliar o conhecimento sobre o tema), (ii) econômicas, jurídicas e gerenciais (por evidenciar o entendimento do papel do CI como ferramenta estratégica de GOPS, capaz de apreciar a conformidade/legalidade dos procedimentos, averiguar o cumprimento de políticas, programas, metas, planos e projetos de interesse público, além de aferir a qualidade dos resultados obtidos, atestando ou não a eficiência, a eficácia e a efetividade da GP em seu novo paradigma) e (iii) sociais (por demonstrar que o desenvolvimento dessas políticas está apoiado em elementos estruturais de gestão sustentável, envolvendo responsabilidade, transparência, legalidade e de eficiência da NPG). A aplicabilidade da pesquisa poderá ainda servir de *benchmarking* competitivo para organizações públicas, incluindo outros entes como municípios, estados federados e a própria União, bem como ser replicada e ampliada para outros países, auxiliando para a melhoria da NPG e na utilização efetiva dos recursos públicos em uma perspectiva sustentável, na salvaguarda dos ativos, na integridade dos procedimentos, na conformidade com a ética, legislação e normas de conduta aderentes às necessidades da sociedade e de seus cidadãos.

Esta pesquisa está estruturada em mais quatro seções. A segunda seção apresenta o arcabouço teórico utilizado. Na terceira descrevem-se os procedimentos metodológicos. A quarta seção traz a apresentação, análise e discussão dos resultados. Na quinta, apresentam-se as considerações finais da pesquisa, seguidas pelas referências bibliográficas utilizadas.

2 CONTROLE INTERNO, GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA SUSTENTÁVEL

As atividades de CI compõem e dão suporte à GOPS e, conforme Thomé (2005), facilitam e potencializam estratégias de GP. Além disso, o CI proporciona melhorias na eficiência da gestão administrativa, na utilização efetiva dos recursos públicos, na salvaguarda dos ativos, na integridade dos procedimentos, na conformidade com a ética, legislação e normas de conduta, sendo a sua implantação, efetivação e manutenção essenciais para o alinhamento da GOPS com a NPG, auxiliando na consecução dos objetivos estratégicos, na sustentabilidade e no combate à corrupção nas organizações.

Segundo Bovaird e Löffler (2009), diversos países se preocupam com a dimensão de governança em políticas e organizações públicas. Para os autores, a boa governança possui oito características principais: participativa, orientada para o consenso, responsável,

transparente, responsiva, eficaz e eficiente, equitativa e inclusiva. Os autores também evidenciam o papel da GOP no combate a corrupção e inclusão de minorias no processo decisório, evidenciando, ainda, que a GOP, suportada por sistemas de auditoria e CI, também responde às necessidades presentes e futuras da sociedade – que podem formar a base para uma GOPS efetiva.

Strielkowski *et al.* (2017) analisaram o papel das tecnologias de informação e comunicação (TIC) na GOP e GP de instituições públicas do Reino Unido, a Estônia e a Índia. Os resultados indicam que as TIC podem ajudar na GP, oferecendo melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos por meio de maior inovação, sustentabilidade e crescimento equilibrado, reduzindo custos e melhorando a eficiência e a qualidade da informação para tomada de decisões na GP (com base nas necessidades da sociedade). Já Păcurar (2017) observou a influência do governo eletrônico na melhoria dos serviços públicos, na transparência da GP e no atendimento das expectativas dos cidadãos em dois Estados-Membros da União Europeia (Romênia e Bulgária).

Munteanu *et al.* (2020) analisaram a influência da responsabilidade gerencial e da conformidade de relatórios sustentáveis sobre os resultados de instituições públicas na Romênia. Os resultados indicaram que inexatidão das demonstrações contábeis, falhas no orçamento ou na implementação de sistemas de CI, não conformidade de contratos públicos e ineficácia na gestão financeira são os barômetros para avaliar a qualidade e eficiência da GP, concluindo que o papel ativo do CI é de extrema importância para a GOP e na definição das premissas para o desenvolvimento sustentável em instituições públicas.

Lartey *et al.* (2020) analisaram o papel do CI em 395 organizações públicas Ganenses, percebendo que legisladores e formuladores de políticas no setor público devem garantir que o custo da implementação do CI não supere seus benefícios. As conclusões sugerem que os controles preventivos, detectivos, corretivos e diretivos são bons determinantes dos níveis de conformidade dessas organizações, influenciando positivamente na governança das mesmas, sendo que o CI é mais eficaz entre as organizações que praticam medidas preventivas.

No caso brasileiro, Thomé (2005) analisou as contribuições do CI para a eficiência na utilização dos recursos públicos, bem como para a salvaguarda de ativos, no contexto da GOP, nos vinte municípios mais populosos do Estado do Paraná. Os resultados revelaram que apenas uma pequena parte dos municípios pesquisados possuía oficialmente um órgão de CI e que, em sua maioria, não havia um responsável designado para atuação na unidade – que reduziram a contribuição do CI para a GP e a *compliance* organizacional. Ainda assim, o autor concluiu que a existência de CI estruturado possibilita segurança nas informações para a GP, auxílio na tomada de decisão gerencial, no acompanhamento de indicadores, na legalidade dos atos públicos e no aprimoramento dos processos.

Bizerra (2011) analisou a aderência (ou não) de relatórios de gestão da Prefeitura do Rio de Janeiro às boas práticas de GOP, especialmente relacionados à transparência e *accountability*, utilização de recursos e resultados das políticas públicas, verificando, na prática, o distanciamento entre estes e aquela.

Cavalcante e Camões (2017) analisaram as inovações na GP pelo governo federal brasileiro, em comparação com o paradigma de NPG, observando que o governo tem adotado algumas melhorias em termos de GOP nas últimas décadas, incluindo maior transparência e prestação de contas, governo aberto (e eletrônico), acesso informações, participação cidadã, além do uso de TIC para tentar aumentar o desempenho e qualidade do serviço público.

Em síntese, a literatura brasileira e internacional indica que o CI está profundamente relacionado com a qualidade da GP e pode proporcionar o estabelecimento de uma GOPS, por auxiliar na tomada de decisões, no acompanhamento de indicadores e resultados, na legalidade dos atos públicos e no aprimoramento e sustentabilidade de processos. O CI é estratégico dentro do paradigma da NPG para monitoramento de atividades, identificação e

prevenção de falhas, estímulo ao efetivo cumprimento de políticas, programas, metas, planos e projetos, de modo que os resultados pretendidos pela GP possam ser alcançados de forma eficiente e eficaz, potencializando, ainda, o atendimento integral das necessidades sociais.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada na pesquisa pode ser classificada como um estudo de caso descritivo, qualitativo e aplicado (Cooper e Schindler, 2006). Tal escolha é suportada por autores como Moraes *et al.* (2012), que entendem ser o estudo de caso descritivo e qualitativo uma estratégia eficiente para entender as peculiaridades que envolvam a GP, a GOP e o CI.

A unidade de análise escolhida foi a Secretaria de Estado de Segurança Pública do GEMG (SESP/MG). O primeiro critério para sua escolha foi a publicação da Lei Estadual nº 22.257/2016, introduzindo um novo marco legal que, dentre outras inovações, normatizou os processos de GOP e conferiu maior visibilidade ao CI no GEMG. O segundo critério foi escolher um ente público com CI “atuante” e efetivo, mas com potencial de melhorias. O terceiro se referiu ao know-how, recursos humanos, equipamentos, instâncias de governança, políticas e estratégias de governo e os mecanismos de CI existentes na SESP/MG – incluindo as funções de auditoria, transparência, integridade, correição e responsabilização. O quarto e principal critério foi o acesso às informações, questão apontada por Jordão *et al.* (2014) como uma das maiores dificuldades para a realização desse tipo de pesquisa.

Uma vez selecionado o caso estudado, a pesquisa foi formalmente autorizada pelo então Secretário de Estado da SESP/MG. Então, procurou-se definir as unidades de observação, compreendendo os servidores públicos estaduais, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual (SCIPEE), além dos processos administrativos sancionadores ou punitivos (PAS's). A coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas, observação direta e análise documental, onde se buscou localizar pessoas, sistemas, procedimentos e processos que pudessem fornecer informações necessárias para responder ao problema de pesquisa investigado. Portanto, a seleção dos entrevistados ocorreu por tipicidade, ou seja, de acordo com a disponibilidade e capacidade informativa de cada um, tendo sido realizadas 34 (trinta e quatro) entrevistas com servidores públicos dos níveis estratégico, tático e operacional, incluindo técnicos, analistas, coordenadores, gerentes, diretores, chefes de gabinete, superintendentes, subsecretários, Secretário Adjunto e Secretário de Estado – que é a autoridade máxima do órgão, além de servidores da Controladoria-Geral do Estado (CGE) e da Advocacia-Geral do Estado (AGE). Foram preservados todos os nomes dos respondentes, tendo sido identificados apenas os cargos ou funções exercidas pelos mesmos. As perguntas basearam-se em um roteiro semiestruturado, fundamentado em variáveis extraídas da literatura (para assegurar a validade externa da pesquisa), compreendendo 37 (trinta e sete) perguntas, relativas aos constructos GP, GOP, CI. Antes da aplicação foi feito um pré-teste do roteiro com 05 (cinco) servidores, reformulando ou retirando as perguntas que não estavam claras. Todas as entrevistas foram gravadas com a aquiescência dos servidores, sendo posteriormente transcritas e tabuladas, tendo duração média de 45 minutos (totalizando mais de 24 horas de gravação), mas duração superior à uma hora com pessoas do nível estratégico pelo maior potencial informativo destas.

A investigação apoiou-se ainda na análise documental, tomando como base legislação vigente e seu modelo operacional vigente (*compliance*), assim como os processos, sistemas e procedimentos existentes. Nessa etapa, procurou-se identificar PAS's instaurados com base em recomendações de auditoria, segundo observações do órgão de CI. Nesses processos procurou-se investigar as características das inconformidades ou irregularidades cometidas, por pessoas físicas ou jurídicas, e seu grau de gravidade, além dos tipos de sanções administrativas aplicadas às entidades privadas, no curso de procedimentos licitatórios ou durante a execução de contratos administrativos. Dentre 196 PAS's instaurados entre os anos

de 2006 e 2016 (que compreendiam os processos já finalizados), analisaram-se, em profundidade, os que mais impactaram negativamente o GEMG e causaram prejuízos ao Erário e à sociedade como um todo, restando oito procedimentos – que já se encontravam finalizados e arquivados. Os dados coletados nos PAS's foram preservados, a fim de garantir a confidencialidade. Foram identificadas irregularidades praticadas, medidas administrativas propostas e sanções aplicadas, sendo as informações catalogadas e tabuladas, bem como o grau de gravidade das irregularidades (leves, médias, graves e gravíssimas), por meio de colaboração das áreas técnicas competentes da SESP para parametrização.

Igualmente, procurou-se identificar os *status* de todas as recomendações inseridas no SCIPÉE, após a análise da efetividade pelo CI da SESP, com a classificação das medidas adotadas (i.e. não avaliada – verificação de efetividade ainda não realizada; implementada de acordo com documento de auditoria; implementada por meio de medidas alternativas; implementada parcialmente, com justificativa; em implementação; não implementada por ausência de providências; não implementada com medidas em curso; ou excluída/não se aplica), compreendendo mais de 2000 recomendações no sistema até 2020. Foram preservados todos os elementos de identificação dos procedimentos de auditoria ou de matéria de correição, sendo identificados elementos como unidades auditadas, códigos, *status* das recomendações após a análise do auditor, além dos respectivos quantitativos e percentuais.

O escrutínio das informações teve como base a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2004), usada para facilitar o entendimento do papel do CI na GOPS, buscando se extrair o significado das comunicações linguísticas, levando-se em conta, os aspectos qualitativos das informações, em linha com Lakatos e Marconi (2009), mostrando-se plenamente adequados. Estas eram válidas e relevantes (em relação aos objetivos da pesquisa), específicas e claras (sobre dados, datas, nomes, lugares, quantidades, valores e prazos), profundas (no tocante aos sentimentos, pensamentos e lembranças) e extensas (quanto à amplitude das respostas). Adicionalmente, foram utilizados métodos dedutivos e indutivos ao longo do processo de investigação, indução e dedução (Cooper e Schindler, 2006), com predominância do segundo método sobre o primeiro, seguindo a proposição de Jordão *et al.* (2014), que sugerem que tal abordagem é suficientemente sensível para captar a complexidade do fenômeno analisado.

Como limitações, registra-se que os resultados não podem ser indiscriminadamente generalizados por se tratar de um estudo de caso único. Não obstante, o que se pretende generalizar são as contribuições à teoria e não os achados da pesquisa em si, consoante a Eisenhardt (1989). Conforme Jordão *et al.* (2014), essa possibilidade de generalização deve ser considerada como uma característica intrínseca de toda e qualquer teoria, que se evidencia e se expande à medida que a ideia é testada em diversos contextos e metodologias. Para ampliar a confiabilidade interna deste estudo, buscou-se confrontar dados e informações coletadas nas diversas fontes de evidência, por meio de um processo de triangulação (interna e externa) de evidências (Jick, 1979), segundo recomendação de Jordão *et al.* (2014), como forma de aumentar a robustez dos achados e atestar e validar a qualidade das informações, confirmando-as ou refutando-as. A triangulação interna de dados se deu por meio da análise dos PAS's, do sistema da CGE, das entrevistas formais realizadas junto aos servidores públicos estaduais, de contatos posteriores às entrevistas, para complementação de dados e informações e esclarecimento de dúvidas, e de conversas informais, também realizadas com os servidores públicos, incluindo análises intergrupos e intragrupos, somando-as à observação direta e à pesquisa documental. Além disso, os resultados foram confrontados com as teorias de base e os resultados empíricos anteriores (triangulação externa) – que já estão explicitados de forma triangulada ao longo do texto por critério de parcimônia e para facilitar a compreensão do tema e o entendimento do leitor sobre o problema em tela.

4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O GEMG, ao longo dos anos, passou por um processo de planejamento e de gestão estratégica baseado em resultados, em que se estabeleceram objetivos, metas e indicadores de desempenhos, visando ao monitoramento da eficácia, da eficiência, da efetividade e da prestação de contas das políticas públicas estaduais. Essa escolha se fez mais relevante na medida em que, no ano de 2016, foi publicada a Lei Estadual nº 22.257, que introduziu novo marco legal sobre a APE, a fim de possibilitar maior responsividade em momentos de crise e garantir a proximidade com o cidadão – sendo um importante indicador de sustentabilidade.

Na investigação empírica, verificou-se que os respondentes dos diferentes níveis perceberam algum tipo de mudança na forma de exercício da GP, CI e da GOP (incluindo a emergência de uma GOPS) no Brasil, seja em nível nacional ou estadual nas últimas décadas, corroborando e ampliando Bizerra (2011), Cavalcante e Camões (2017) e Jordão *et al.* (2018). Tais resultados vão além dos anteriores porque se constatou que todos os entrevistados possuem experiência na área pública. Destes, apenas alguns poucos não perceberam mudanças na GP, observada particularmente no nível tático, seja pelo fato de não conhecerem as nuances que envolvem esse universo em termos gerenciais ou por não se encontrarem totalmente inseridos no contexto da organização investigada. Os achados revelaram também um hiato entre as percepções dos respondentes de nível estratégico e de nível operacional – que oferecem uma complementaridade de entendimento sobre a realidade pesquisada. Destes, apenas alguns possuíam uma percepção mais profunda do problema em tela. Ainda assim, o entendimento geral dos três níveis é que houve uma evolução na forma de exercício da GP no Brasil, especialmente a partir do final da década de 1990, decorrentes do cenário econômico, político e legal vigente, conforme relatado pelo Secretário Adjunto que mencionou que

nos últimos 10 anos, a gente nota uma mudança significativa, onde se tem uma preocupação com planejamento, planos de ação, estabelecimento de metas e um acompanhamento dessas metas (Secretário Adjunto de Segurança Pública).

Os aspectos negativos das mudanças na forma de exercício da GP e os entraves a uma efetiva GOPS se referem a mudanças da forma de governo e questões partidárias, relatadas por entrevistados dos níveis estratégico e tático. Segundo uma Assessora,

nos últimos anos foi implantada a política de gestão para resultados, que buscava alguns resultados específicos e que se perdeu. [...] Nós tínhamos uma maneira de trabalhar e isso foi quebrado e eu não consegui perceber outros instrumentos que tenham efetividade e que fossem colocados no lugar (Assessora de Planejamento).

De fato, a maioria dos respondentes dos três níveis identificou o modo de ocupação dos cargos públicos como um dos maiores fatores dificultadores do pleno exercício da GP e da GOPS, aludindo que isso se dá em qualquer esfera de Poder, indicando que, de um modo geral, os altos cargos de gestão e assessoramento são ocupados por meio de indicações políticas e não técnicas. Tendo em conta os barômetros para avaliar a qualidade e eficiência da GP propostos por Munteanu *et al.* (2020) percebeu-se que esses agentes públicos, na visão dos entrevistados, não estão preparados para lidar com as questões eminentemente técnicas e burocráticas no exercício da função pública, que acabam por gerar interferências na continuidade de políticas públicas, visto que os interesses públicos são colocados em segundo plano, para o atendimento de interesses meramente particulares, comprometendo a qualidade dos serviços postos à disposição dos cidadãos. Nesse sentido, políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas são abandonadas ou modificadas, simplesmente pelo fato de serem bandeiras de governos anteriores. Outros fatores dificultadores do pleno exercício da GP e da

GOPS, também identificados, são o excesso ou falta de controles, o excesso de burocracia, a quantidade de normas, a legislação ultrapassada, as ingerências políticas e as trocas de favores, a falta de políticas de Estado, baixa capacitação e programas de aperfeiçoamento dos servidores, a falta de recursos financeiros, a corrupção e os interesses políticos e pessoais. O Subcontrolador elucida a questão ao relatar que

a Alta direção da administração pública, de um modo geral, ainda é ocupada por agentes públicos que vêm de indicações políticas, com um grande grau de interferência da política no âmbito da administração pública, e a consequência imediata disso é que, muitas vezes, não temos gestores preparados para lidar com as questões técnicas e burocráticas do exercício da função pública (Subcontrolador de Governo Aberto da CGE).

Mesmo diante dessas dificuldades, foi possível averiguar que os entrevistados perceberam mudanças nos comportamentos dos gestores públicos decorrentes de pressões jurídicas e sociais por novas formas de exercício da GP, corroborando Andrews e Walle (2015), pois a maioria dos entrevistados revelou que muitos gestores e agentes públicos já sentiram tais influências, modificando paradigmas, hábitos, culturas e condutas, a fim de se adequarem à NPG e a GOPS – sentindo a exigência por ações mais transparentes, éticas, equânimes, aderentes à legislação e com prestação responsável de contas, referindo que

o gestor público tem que ter ciência que ele está gerindo uma coisa pública e, por isso, precisa dar transparência a seus atos, pois hoje se tem e se deve ter uma grande preocupação com a *compliance* e com os mecanismos de controle (Secretário Adjunto de Segurança Pública).

De acordo com o Assessor Técnico e de Pesquisa e Desenvolvimento da CGE, "há um movimento de moralização no meio jurídico, mas que não chegou à gestão pública". Alguns entrevistados percebem que muitos gestores públicos ainda continuam alheios a tais pressões, mantendo seus comportamentos habituais, conforme ressalta a Auditora Setorial Chefe, ao indicar que uma pessoa envolvida numa investigação da Operação Lava-Jato, "continua praticando atos de corrupção, demonstrando claramente que não há mudanças de comportamento dos gestores públicos". Ainda foi identificado um terceiro cenário, no qual os gestores e agentes públicos compreendem o referido contexto, mas "por conta do fator político, não procuram modificar suas atitudes, seguindo os padrões tradicionais de comportamento", consoante entendimento do Subcontrolador de Governo Aberto da CGE. Os resultados confirmam parcialmente os estudos de Bryson *et al.* (2014) e Casady *et al.* (2020) de que o novo cenário está exigindo melhorias no desempenho do Estado e dos gestores e agentes públicos, mudando a forma de exercício da GP para uma NPG e GOPS voltadas para resultados sustentáveis, além de eficiência, eficácia e efetividade das ações executadas.

Ao analisar o papel dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988) sobre a qualidade da GP, percebeu-se que eles foram considerados essenciais, mas não suficientes para tanto, contrariando as premissas de Medauar (2015) por respondentes dos três níveis, a exemplo da Auditora Setorial Chefe ou do Subcontrolador que assevera que estes

são princípios de máxima importância que norteiam ou deveriam nortear as ações de qualquer agente público. No entanto, a gente percebe que, por mais que sejam cobrados, eles não são cumpridos, perseguidos, buscados, no nível que deveriam. [...] Existem outros princípios que se agregam a eles, para que a administração pública funcione. A publicidade, por exemplo. (Subcontrolador de Governo Aberto da CGE).

Alguns depoentes como a Coordenadora-Geral do NAJ-AGE e o Assessor Jurídico Chefe não tem dúvida de que esses princípios "são mais que suficientes" para assegurar a qualidade da GP. A maioria dos entrevistados, porém, acredita que os ditos princípios devem

ser aprimorados e até mesmo ampliados para garantir a qualidade da GP, a exemplo do elencado pelo Secretário de Estado de Segurança Pública ao explicar que os princípios precisam ser aperfeiçoados "para que a administração pública seja mais concisa, mais célere, sem perder a eficiência e a eficácia". Ao confrontar as percepções dos entrevistados, percebeu-se que na visão de servidores dos níveis estratégico e operacional que o GEMG tem falhas no planejamento, na comunicação entre as áreas e carece de instâncias de decisão e arbitragem para resolução de conflitos. No nível tático ressaltou-se a falta de planejamento e capacitação, os baixos salários, o volume de serviços e a falta de profissionalismo dos gestores públicos. O conjunto dos resultados indica que o GEMG precisa melhorar a qualidade da GP para conseguir produzir os melhores resultados em prol dos cidadãos por meio de instrumentos de GOPS, ampliando o observado por Bizerra (2011). Ainda assim, os servidores do mais alto escalão ressaltam uma evolução da GP no GEMG, tais como a verticalização, a integração e as decisões estratégicas colegiadas. Muitos servidores já perceberam a expansão dos mecanismos de combate à corrupção, acentuando o processo de aprimoramento dos órgãos de CI do GEMG. O Assessor Jurídico Chefe esclarece eu houve um "aumento da força institucional de dois órgãos importantíssimos: a CGE e a PGE".

Quando indagados se a GOP já está sendo utilizada pelo GEMG, em uma perspectiva sustentável, muitos dos servidores dos níveis tático e operacional tiveram dúvidas ou hesitaram em responder à pergunta. Alguns servidores de nível estratégico e um servidor do nível operacional revelaram que o GEMG já está utilizando a GOP, exemplificando na SESP/MG com ações envolvendo transparência, responsabilização e a instituição do Sistema Eletrônico de Informações. Outros servidores atestam que a GOP ainda está começando, havendo um processo de disseminação e de debate da matéria, especialmente pela CGE, com a construção do Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI). Outros servidores, como a Subsecretária de Prevenção à Criminalidade, dizem que "a GOP está sendo utilizada pelo GEMG de forma parcial". O entendimento corrente, no entanto, é que

A GOP é uma exigência internacional. Dependendo do país ou do contrato que o Estado for ter parceria, isso é cobrado. Tanto no serviço público, como na iniciativa privada. Tem ainda a pressão interna da sociedade e a externa para essa conformidade da norma e do exercício lícito da norma. A sociedade também está despertando o interesse pela gestão (Secretário Adjunto de Segurança Pública).

Nós estamos implementando o PMPI, e ele visa ampliar a GOP. Difícil dizer em que estágio o GEMG está, mas ainda estamos em fase de diagnóstico. É o primeiro ano que estamos trabalhando nessa questão. Esse decreto é prepositivo, não impositivo. Estamos atuando com um trabalho de convencimento, e boa parte tem aceitado isso. [...] É um trabalho de formiguinha. Cada passo é um avanço. [...] Mas não dá para fazermos uma avaliação. O que podemos afirmar é que hoje estamos bem melhor do que ontem (Assessor Chefe do Controle Interno da CGE).

Com base nos resultados obtidos, não é possível afirmar que a GOPS já esteja sendo efetivamente utilizada pelo GEMG. A análise documental revelou que já há uma discussão a respeito da matéria, buscando fortalecer a utilização dos conceitos de governança, evidente desde a publicação da Lei Estadual nº 22.257/2016, que trata da reforma administrativa do GEMG e altera a estrutura orgânica do GEMG e do Decreto Estadual nº 47.185/2017, que concebeu o PMPI, com a finalidade de criar um ambiente íntegro no GEMG. Algumas evoluções da nova legislação rumo a uma GOPS incluem o desenvolvimento da cultura da ética, honestidade e conformidade (*compliance*), transparência e prestação de contas (*accountability*), com ênfase no fortalecimento e aprimoramento da estrutura de governança e controle, da gestão de riscos, da aplicação efetiva de códigos de conduta, além da adoção de

medidas de prevenção contra atos ilícitos, direcionadas para as pessoas, as organizações e a sociedade em geral. A triangulação destes com os depoimentos e a observação direta confirmam o entendimento do TCU (2014), de que as ideias de GOP já estão sendo utilizadas para examinar temas significativos para o serviço público, em razão das mudanças estruturais ocorridas no Brasil nos últimas décadas, que demandaram a realização de condutas éticas, transparentes e de boa governança, para garantir a confiabilidade das instituições públicas.

Os resultados obtidos revelaram a existência de várias dificuldades gerenciais ou operacionais que ocorrem na GP do GEMG, incluindo falhas no sistema de CI e no modelo de GOP existente, corroboram e complementam o estudo de Moraes *et al.* (2012) e Jordão *et al.* (2018). A triangulação entre as percepções dos respondentes dos níveis estratégico, tático e operacional indicou que as principais dificuldades práticas para identificar situações que trazem prejuízos ao erário, decorrem de atos de corrupção, fraude, ilegalidade, dentre outras situações. Muitos dos entrevistados entendem que os obstáculos se iniciam com a inexistência de mecanismos de CI efetivos ou decorrentes da utilização inadequada do CI pelo GEMG. Também foram relacionadas brechas existentes na legislação, ausência de mapeamento de processos, inexistência de manuais de procedimentos, falta de fiscalização efetiva nos instrumentos contratuais ou congêneres e falta de profissionais técnicos qualificados e capacitados, além de ingerência política como obstáculos a uma GOPS efetiva e ao pleno exercício do CI. O Subcontrolador quando entrevistado revelou que

algumas dificuldades começam na própria falta de mecanismos de CI. Como esses mecanismos não atuam a contento, você abre uma porta para que desvios aconteçam. É aquela ideia das três linhas de defesa. Se essa primeira linha não funciona direito, e aí tem vários fatores, e um deles pode ser que o controle não foi bem elaborado, ou a tomada de decisão fugiu do que foi instituído. E às vezes você até tem o CI com um fluxo, mas se você faz uma avaliação desse fluxo, você tem um problema. E muitas vezes não vai haver essa segunda linha de defesa (Subcontrolador de Governo Aberto da CGE).

A maior parte dos entrevistados dos três níveis percebe a importância do CI para a GP. Embora muitos enxerguem o CI apenas como um órgão eminentemente repressivo e não como uma função gerencial que apoia a GOPS. Outros respondentes entendem haver um subaproveitamento do potencial dos órgãos de CI, decorrentes da falta de estrutura mínima adequada para sua atuação e da carência de mão de obra técnica especializada e qualificada. Alguns respondentes já entendem que o CI deve estar sempre presente na GP, atuando de forma preventiva, em busca da execução dos objetivos, sendo, ainda, uma importante ferramenta detectiva e corretiva, que deve ser operada com austeridade e autonomia, com o propósito de desempenhar as finalidades a que se propõe, corroborando os achados de Jordão *et al.* (2018). Outros tantos notam que a atuação do órgão de CI vai além da fiscalização e da punição, englobando ações preventivas e corretivas, além de parceria e assessoramento direto dos gestores públicos. O Secretário Adjunto relata que

o papel do CI é evidente. No dia a dia percebemos colegas sendo notificados em práticas que não são conformes. O olhar está se focando na prevenção e na orientação, sem deixar de lado a repressão. [...] Se o CI for efetivo, trará mais segurança para o gestor. Só não gosta de controle quem pretende fazer algo equivocado ou errado. Um órgão de CI presente e atuante é uma segurança para o gestor (Secretário Adjunto de Segurança Pública).

Ao analisar o processo de auditoria como instrumento de CI, percebeu-se que isso se dá em várias etapas que, segundo a CGE (GEMG, 2011) são: pré-auditoria, plano de auditoria, execução de auditoria, estruturação dos resultados, comunicação dos resultados, monitoramento e avaliação da implementação das recomendações constantes em relatórios de auditoria. Após ser comunicado sobre os resultados do trabalho de auditoria, o gestor público

deverá adotar as medidas sugeridas e se manifestar em relação às recomendações inseridas no relatório de auditoria. Uma vez inseridas no SCIPPEE as recomendações e as decisões em matéria de correção administrativa e vencido o prazo para implementação das ações, competirá à unidade setorial de CI responsável pela emissão do relatório ou pela tramitação do processo realizar a análise do nível de implementação das recomendações, sendo a avaliação da efetividade o último passo do processo de auditoria. O auditor setorial deverá registrar a avaliação sobre a efetividade das recomendações de auditoria de modo completo, retratando, pormenorizadamente, todos os elementos que embasaram sua certeza pela conclusão quanto ao *status* da recomendação, podendo apresentar subdivisões (*substatus*) para melhor caracterização do estágio de atendimento das recomendações contidas nos relatórios de auditoria. O SCIPPEE informa o estágio do processo e indica o quantitativo de recomendações, o índice de implementação e cumprimento das decisões em matéria de correção administrativa. Durante a pesquisa, foram observados novos registros no SCIPPEE e que o auditor setorial, constantemente, procede à inserção das recomendações constantes dos relatórios de auditoria e a avaliação da efetividade das mesmas. A análise documental revelou que 65% das recomendações foram implementadas pelos gestores públicos, de acordo com o documento de auditoria; 8% implementadas parcialmente com apresentação de justificativa; outros 8% foram implementadas, embora existam medidas em curso; 7,25% não foram implementadas por ausências de providências; 4,90% para excluída/não se aplica; 4,80% por meio de medidas alternativas e o restante foram outras situações. A percepção da auditora-chefe da unidade e do assessor-chefe do CI da CGE indica que deveria haver aprimoramento do SCIPPEE, de forma que as recomendações de natureza leve não sejam confundidas com as de natureza grave, pois muitas das recomendações emitidas são referentes a assuntos não significativos, corriqueiros ou semelhantes, que poderiam ser resolvidos com o simples aprimoramento de processos, bastando, para tanto, que fossem implementadas uma única vez.

Ao analisar o papel do CI nesse processo e as medidas administrativas vigentes para avaliar e corrigir as falhas percebeu-se que muitos servidores (principalmente do nível tático) ainda não possuem qualquer conhecimento a respeito PAS's e de sua importância para a GP, o CI e a GOPS. Outros tantos já conhecem da matéria, mas ignoram seus pormenores. Porém, mais da metade dos respondentes de nível operacional já tinham participado de algum estágio do procedimento administrativo, emitindo documentos, sobremaneira técnicos, de sua responsabilidade. A quase totalidade dos servidores de nível estratégico já havia instaurado algum PAS e/ou proferido alguma decisão administrativa no procedimento, inclusive aplicando uma das sanções administrativas previstas na Lei Federal nº 8.666/1993. Os servidores que efetivamente compreendem o tema, incluindo o mais alto escalão, vislumbram a necessidade de instituição de critérios objetivos, até então, inexistentes, para aplicação eficiente de penalidades administrativas nas entidades infratoras, como forma de coibir a prática de irregularidades e ilícitos. Há, inclusive, entendimento de que os PAS's são a primeira e mais rápida forma de se combater a corrupção no GEMG. As respostas colhidas corroboram e complementam as ideias de Medauar (2015), no que se refere à prerrogativa da GP em aplicar sanções administrativas aos contratados por atrasos ou pela inexecução total ou parcial de instrumentos contratuais. O Secretário Adjunto foi enfático:

Em relação à sanção, tem que ser objetivo com critérios claros, transparentes e bem definidos para garantir a lisura no processo. Não podemos deixar isso na mão do servidor que vai aplicar a penalidade para não ferir o direito de ampla defesa do acusado (Secretário Adjunto de Segurança Pública).

Ao analisar os PAS's instaurados mediante recomendações de auditoria, o descumprimento total ou parcial de contratos administrativos celebrados com o GEMG, constatou-se a ocorrência de atos ilícitos e condutas inidôneas em variados procedimentos, que vão desde a formação do preço de referência do processo de compra, até a efetiva

contratação da entidade privada. Também se verificou a aplicação de sanções administrativas às sociedades empresárias infratoras, por parte dos agentes públicos, de acordo com as previsões contidas no art. 87 da Lei Federal nº 8.666/1993, destacando-se a penalidade administrativa de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, além de multas, rescisão unilateral de contratos administrativos, cobrança de valores indevidamente recebidos pelas entidades privadas, visando à recomposição patrimonial do Erário. Ressalta-se que os oito procedimentos analisados se desenvolveram mediante estrita observância às garantias do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. Em que pese ter havido tal constatação nesses processos, não se pode atestar que essas garantias constitucionais tenham sido observadas nos demais procedimentos instaurados.

Em geral, os diversos depoimentos colhidos demonstraram a importância dos PAS's para o GEMG. Com base nas percepções dos servidores dos diferentes níveis, verificou-se que esses procedimentos administrativos apresentaram aspectos do que se espera ser uma GOPS, compreendendo mecanismos de *compliance*, integridade, transparência, equidade e *accountability*, entre outros. A triangulação dos resultados revelou que a instauração dos referidos processos, no âmbito da SESP, pode ser vista como um tipo de CI, do tipo corretivo ou subsequente, decorrente da ineficiência e da ineficácia da GP em realizar controles preventivos como observado por Lartey *et al.* (2020) perdendo a oportunidade de usar o CI em todo seu potencial, mas usando-o para minimizar os erros de modo que não ocorram novamente no futuro ou que possam ser reduzidos, eliminados e que não aconteçam com a mesma intensidade. Nesta pesquisa, o GEMG não acompanhou e/ou não fiscalizou a atuação defeituosa do particular, seja durante o processo de contratação, seja durante o fornecimento do bem, da prestação do serviço ou da execução da obra.

Do conjunto dos resultados, observou-se que, a despeito da importância do CI como instrumento potencial de GP e GOPS acentuada pelos respondentes de níveis estratégico, tático e operacional, em linha com Jordão *et al.* (2018) e Lartey *et al.* (2020), o tipo de CI corretivo ou subsequente da GP foi aquele efetivamente realizado na SESP, em virtude do inadequado e/ou irregular processo de contratação, execução e fiscalização dos procedimentos administrativos. Nesse sentido, buscou-se compreender alternativas que padronizassem a aplicação de penalidades administrativas, visando ao fortalecimento e à efetivação de uma GOPS no GEMG. Com base nos resultados das entrevistas, na observação direta e, especialmente, na análise documental, verificou-se que o GEMG encontra dificuldades para a efetiva aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.666/1993, por não haver critérios objetivos de aplicação de penalidades nos PAS's.

O conjunto dos resultados triangulado permitiu verificar também que, dentre os mecanismos que promovem o fortalecimento, o aprimoramento e a qualidade da GP e da GOPS se destacaram a *compliance* e o papel do CI como meio de promover melhorias na gestão e GOPS por meio de estímulos à integridade, transparência, equidade (*fairness*) e *accountability*. Cada um dos diferentes mecanismos de CI foi percebido de maneira específica pelos diferentes respondentes, mas, em geral, se alinhavam ao conceito de *compliance*, indicando o acompanhamento das regras, no sentido de cumprir, obedecer, atender, estar de acordo, estar em conformidade com a ética, com as leis, decretos e demais normas de conduta e regras de comportamento, proporcionando, quando bem utilizado, um efetivo combate às fraudes, à corrupção, e à lavagem de dinheiro, em linha com o estabelecido na Lei Federal nº 12.846/2013, também denominada de Lei Anticorrupção.

A triangulação entre os depoimentos dos três níveis, a observação direta e a análise documental permitiu perceber que o funcionamento adequado do CI, com a definição precisa das três linhas de defesa, em que cada ator compreende e desempenha bem o seu papel, pode contribuir efetivamente para uma boa GOPS, de modo que a GP alcance os resultados pretendidos e necessários de maneira eficiente e eficaz para atendimento das necessidades e

anseios dos cidadãos em uma perspectiva sustentável em termos sociais, econômicos e ambientais.

Assim, ao analisar as contribuições trazidas para a sociedade, como defendido por Jordão *et al.* (2014), percebeu-se a pesquisa ajuda a evidenciar as relações entre a GP em seu novo paradigma conhecido como NPG, o CI e a GOP em uma perspectiva sustentável, evidenciando a necessidade do desenvolvimento de políticas e ações do governo apoiadas em elementos estruturais de gestão sustentável (em suas três dimensões), envolvendo responsabilidade, transparência, legalidade e eficiência e eficácia da NPG.

Sob o prisma teórico, a pesquisa não apenas ajuda a preencher uma importante lacuna de investigação, como acentuado por Kettl (1997), Cavalcante e Camões (2017) e Munteanu *et al.* (2020), mas também amplia o entendimento teórico do tema, em uma seara ainda pouco estudada na literatura internacional e totalmente inexplorada em mercados emergentes (ressaltando a originalidade da pesquisa), trazendo profundas e significativas implicações para a teoria e prática gerencial, oferecendo às organizações públicas e governos “um caminho” para a melhoria de seu desempenho, em linha com o preconizado pela NPG, e gerando um processo de *benchmarking* competitivo para analistas, gestores, dirigentes, secretários, legisladores, prefeitos, governadores e presidentes, assim como a outras organizações em situações similares para que tenham meios de avaliarem as contribuições do CI e o desempenho de sua GP e GOP em uma perspectiva sustentável.

A aplicabilidade da pesquisa poderá ainda servir de *benchmarking* competitivo não apenas para agentes e servidores públicos, mas para as organizações públicas, incluindo outros entes como municípios, estados federados e a própria União, bem como ser replicada e ampliada em outros países, auxiliando para a melhoria da NPG e na utilização efetiva dos recursos públicos em uma perspectiva sustentável, além de colaborar para o entendimento potencial e real do CI na salvaguarda dos ativos, na integridade dos procedimentos, na conformidade com a ética, legislação e normas de conduta aderentes às necessidades da sociedade e de seus cidadãos. Além disso, esses resultados trazem contribuições econômicas, jurídicas e gerenciais por evidenciar o papel do CI como ferramenta estratégica capaz de apreciar a conformidade/legalidade dos procedimentos (*compliance*), avaliar a equidade (*fairness*) e a *accountability* na prestação de contas, averiguar o cumprimento de políticas, programas, metas, planos e projetos de interesse público, além de aferir a qualidade dos resultados obtidos, em termos sociais, econômicos e ambientais, atestando ou não a eficiência e a eficácia da GP em seu novo paradigma (NPG) e auxiliando na criação de uma GOPS efetiva. Nesse sentido, espera-se que estudiosos e praticantes da GP possam utilizar dos conhecimentos elencados nesta pesquisa para refinar seu entendimento sobre a realidade do GEMG e propor novas formas de gestão e governança a partir dessa experiência, suportando melhorias na tomada de decisão pública, em linha com as observações de Bovaird e Löffler (2009), Bryson *et al.* (2014), Andrews e Walle (2015) e Casady *et al.* (2020), fornecendo lições importantes sobre o uso potencial do CI para melhorias dos resultados da GP em governos que ganham especial relevo em mercados emergentes e economias em recuperação – que, cada vez mais, carecem de ferramentas adicionais para análise das estratégias e resultados econômico-financeiros, sociais e ambientais em uma perspectivas sustentável. Nesse ensejo, espera-se que os resultados possam ajudar no aprimoramento dos mecanismos de planejamento, formulação, orçamentação, implementação, gestão, monitoramento, avaliação, controle e governança dos processos de GP no GEMG, podendo ainda auxiliar na melhoria da GP e na utilização efetiva dos recursos públicos, na salvaguarda dos ativos, na integridade dos procedimentos, na conformidade com a ética, legislação e normas de conduta aderentes às necessidades da sociedade e de seus cidadãos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura analisada evidenciou que as ferramentas de CI permitem auxiliar na eficiência da GP e na utilização efetiva dos recursos públicos, no controle dos gastos públicos, na salvaguarda dos ativos, na integridade dos procedimentos, na *compliance* e *accountability* no setor público. O CI foi considerado instrumento fundamental para o fortalecimento e o aprimoramento de uma GOPS e contribui para que os governos atinjam seus objetivos de forma eficiente, eficaz e efetiva, além de conferir a qualidade dos resultados obtidos em uma perspectiva sustentável, garantindo para o cidadão, a execução de obras, prestação de serviços e aquisição de bens satisfatórios e de qualidade, com a utilização mínima de recursos, e sem o cometimento de erros, desperdícios, desvios ou improbidades. Ainda assim, há lacunas sobre o papel do CI e do exercício prático da GP para potencializar uma GOPS, sendo esse um assunto inexplorado, especialmente em economias emergentes.

Desse modo, este artigo buscou analisar quais foram e têm sido as contribuições potenciais e reais do CI e da GP para o estabelecimento de uma GOPS no GEMG.

O conjunto dos resultados da pesquisa permitiu concluir que: a) houve uma evolução da GP no GEMG, em linha com mudanças que vem ocorrendo no Brasil e no mundo, com o destaque de a importância da GOP, apesar das dificuldades práticas de sua implantação; b) a forma de ocupação dos cargos públicos dificulta, na prática, o pleno exercício da GP – que também é afetada negativamente por excesso ou a inexistência de controles, excesso de burocracia e de normas, legislação ultrapassada, ingerências políticas e as trocas de favores, corrupção, interesses pessoais, inexistência de políticas de Estado, baixa capacitação e treinamento de servidores públicos e escassez de recursos financeiros; c) muitos gestores e agentes públicos já se adequaram à nova realidade da GP, em que são exigidas ações mais transparentes, éticas, equânimes, aderentes à legislação e com prestação responsável de contas, embora ainda existam grupos de servidores inertes e alheios a tais mudanças; d) os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são essenciais para nortear as ações de todos os agentes públicos, mas não são suficientes para garantir a qualidade da GP; e) o GEMG deve melhorar a qualidade da GP, por meio de instrumentos de GOP, para conseguir produzir os melhores resultados em benefício dos cidadãos, a partir da realização de planejamento, do funcionamento correto dos órgãos e da observância de processos e procedimentos; f) vários instrumentos de combate à corrupção têm sido criados e ampliados, tanto no Brasil, como no GEMG, principalmente em virtude da tentativa de aprimoramento dos órgãos de CI; g) a GOP já está sendo discutida no âmbito do GEMG, por meio de um processo de disseminação e de debate da matéria, realizado pela CGE, com a concepção do PMPI, e com a utilização de conceitos de governança; h) diversas dificuldades gerenciais ou operacionais ocorrem na GP do GEMG, inclusive na identificação de situações que trazem prejuízos ao Erário, decorrentes de atos de corrupção, fraude, ilegalidade ou outras situações, em virtude da inexistência de mecanismos de CI ou, quando existentes, de sua utilização inadequada pela própria GP, além da existência de brechas na legislação, inexistência de mapeamento de processos e de manuais de procedimentos, falta de fiscalização efetiva nos instrumentos contratuais ou congêneres e falta de profissionais técnicos qualificados e capacitados; i) o processo administrativo sancionador realiza um tipo de controle corretivo ou subsequente, decorrente da ineficiência e da ineficácia da AP, que não acompanhou e/ou fiscalizou, em tempo hábil, a atuação defeituosa do particular; j) não existem critérios objetivos para aplicação de penalidades administrativas nos processos administrativos sancionadores da SESP; k) é necessária a proposição ou o estabelecimento de um modelo específico de CI, concomitante e/ou *a posteriori*, que colabore para o fortalecimento e a efetivação da GOP do GEMG, para aplicação de sanções administrativas nos processos administrativos sancionadores, por meio da adoção de critérios objetivos de penalidades; l) o CI possui elevado grau de importância e de relevância para a GP, com

atuação preventiva, corretiva e repressiva; m) deve haver um aprimoramento do SCIPPEE, de modo que as recomendações de auditoria, de natureza leve, não sejam confundidas com as de natureza grave.

Os resultados triangulados indicam a relevância potencial e real dos mecanismos de CI e GP para subsidiar estratégias de GOPS. Entretanto, a eficácia dos normativos brasileiros ainda tem sido questionável na prática – fora do campo teórico ou legal. Isso porque, a despeito da importância e a atualidade do tema, com significativa evolução do marco legal, visando, dentre outras coisas, a contribuição para o desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico, a preservação do meio ambiente e o progresso social, ainda há a necessidade de se estabelecer uma cultura da ética, da integridade, da transparência e da necessidade de prestação de contas, com ênfase no fortalecimento e aprimoramento da estrutura de GOP, da gestão de riscos, da aplicação efetiva de códigos de conduta ética e da adoção de medidas de prevenção de atos ilícitos. Um maior entendimento dessas questões pode vir de novas investigações em outros contextos, seja na forma de casos ou por meio de estudos de larga escala. De fato, ainda há ‘um longo caminho’ para que o CI venha a ser, na prática, o que muitos autores preceituam como um instrumento de planejamento estratégico para a NGP. Nesse sentido, recomendam-se outros estudos sobre as relações do CI e suas ferramentas com a GP e a GOP, indicando formas de potencializar seu uso ou de produzir melhores resultados em favor dos cidadãos.

De forma agregada, espera-se que o CI e suas ferramentas sejam, cada vez mais, um instrumento de gestão e governança na chamada NPG, ajudando a assegurar uma boa GOPS, seja pela observância dos princípios e das normas constitucionais e infraconstitucionais, seja pelo controle e melhoria nos resultados sociais, econômicos e ambientais.

6 REFERÊNCIAS

- Andrews, R., and Walle, S. (2015), "New public management and citizens perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness", *Public Management Review*, Vol. 15 No. 5, pp. 762-783.
- Bardin, L. (2004), *Análise de Conteúdo*, 3rd ed., Edições, Lisboa.
- Bizerra, A.L.V. (2011), "Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do poder executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança", Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Bovaird, T., and Löffler, E. (2009), *Public Management and Governance*, 2th ed., Routledge, New York.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., and Bloomberg, L. (2014), "Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management", *Public Administration Review*, Vol. 74 No. 4, pp. 445-456.
- Casady, C.B., Eriksson, K., Levitt, R.E., and Scott, W.R. (2020), "(Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective", *Public Management Review*, Vol. 22 No. 2, pp. 161-183.
- Cavalcante, P., and Camões, M. (2017), "Do the Brazilian innovations in public management constitute a new model?" *Innovation and Management Review*, Vol. 14 No. 1, pp. 90-96.
- Cooper, D. and Schindler. P. (2006), *Business research methods*, 9th ed., McGraw Hill-Irwin, New York.
- Eisenhardt, K.M. (1989), "Building theories from case study research", *Academy of Management Review*, Vol. 14 No. 14, pp. 532-550.

- Höglund, L., Caicedo, M.H., Mårtensson, M., and Svärdsten, F. (2018), "Strategic management in the public sector: how tools enable and constrain strategy making", *International Public Management Journal*, Vol. 21 No. 5, pp. 822-849.
- Jick, T. (1979), "Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24 No. 4, pp. 602-611.
- Jordan, A. (2008), "The governance of sustainable development: taking stock and looking forwards", *Government and Policy*, Vol. 26 No. 1, pp. 17-33.
- Jordão, R.V.D., Souza, A.A., and Avelar, E.A. (2014), "Organizational culture and post-acquisition changes in management control systems: an analysis of a successful Brazilian case", *Journal of Business Research*, Vol. 67 No. 4, pp. 542-549.
- Jordão, R.V.D., Varela, P.S., Giroletti, D.A., and Alves, L.H.S. (2018), "Gestão, controle e desempenho de obras públicas: o caso do município de Belo Horizonte", Anais do XLII Encontro da ANPAD - EnANPAD, 2018. 1 CD Rom.
- Kettl, D.F. (1997), "The global revolution in public management: driving themes, missing links", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16 No. 3, pp. 446-462.
- Lakatos, E.M.; Marconi, M.A. (1991), *Fundamentos de metodologia científica*, 3rd ed., Atlas, São Paulo.
- Lartey, P.Y., Kong, Y., Bah, F.B.M., Santosh, R.J. and Gumah, I.A. (2020), "Determinants of internal control compliance in public organizations; using preventive, detective, corrective and directive controls", *International Journal of Public Administration*, Vol. 43 No. 8, pp. 711-723.
- Medauar, O. (2015), *Direito Administrativo Moderno*, 19rd ed., Revista dos Tribunais, São Paulo.
- Minas Gerais. Controladoria Geral do Estado - CGE (2011), *Manual de procedimentos de avaliação da efetividade*, Belo Horizonte.
- Moraes, M.A., Oliveira, A.G., and Niwa, T.H. (2012), "Controle interno como instrumento de planejamento, organização e transparência na administração pública municipal: o caso do município de Guareí/SP", *Revista Controle Doutrina e Artigos*, Vol. 11 No. 2, pp. 217-238.
- Munteanu, I., Grigorescu, A., Condrea, E., and Pelinescu, E. (2020), "Convergent insights for sustainable development and ethical cohesion: an empirical study on corporate governance in Romanian Public Entities", *Sustainability*, Vol. 12, No. 7, pp. 1-17.
- Păcurar, G. (2017), "Theoretical considerations on e-Government in Romania and Bulgaria", *Review of International Comparative Management*, Vol. 18 No. 1, pp. 44-52.
- Půček, M., and Špaček, D. (2014), "Strategic public management: selected experiences with BSC implementation", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Vol. 10 No. 41, pp. 146-169.
- Strielkowski, W., Gryshova, I., and Kalyugina, S. (2017), "Modern technologies in public administration management: a comparison of Estonia, India and United Kingdom", *Administratie si Management Public*, No. 28, pp. 174-185.
- Thomé, V.A. (2005), "Controle interno na gestão pública municipal: uma contribuição à análise da controladoria nos vinte maiores municípios do Paraná", Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, SC, Brasil.
- Tribunal de Contas da União (2014). *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília, DF: TCU. 1 CD Rom.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., and Halligan, J. (2010), *Performance management in the public sector*, Routledge, USA and Canada.