



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

**O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS CUSTOS: UMA
ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL**

BRUNO SANTOS DE OLIVEIRA

Brasília – DF

Dezembro de 2021



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

BRUNO SANTOS DE OLIVEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília – PPGA/FACE/UNB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Caio César de Medeiros Costa

Brasília – DF

Dezembro de 2021



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

DISSERTAÇÃO APROVADA PELA

COMISSÃO EXAMINADORA:

Professor Doutor Caio César de Medeiros Costa

Orientador

Professor Doutor Josiel Lopes Valadares

Examinador externo

Professora Doutora Karina Furtado Rodrigues

Examinadora externa

Brasília – DF

Dezembro de 2021



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Aos meus pais e à minha irmã.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

AGRADECIMENTOS

À minha família, que, nesta jornada, foi essencial na superação das dificuldades e no apoio incondicional.

Ao meu orientador, Professor Doutor Caio César de Medeiros Costa, pelo empenho e pelas valiosas contribuições para a realização do presente trabalho, dadas de forma sempre cortes e precisa.

Aos colegas de mestrado, que me ajudaram em diferentes momentos com sugestões e conselhos pertinentes.

A meus amigos pelo companheirismo de uma vida.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

RESUMO

O objetivo geral da presente dissertação consiste em analisar a percepção dos gestores acerca dos desdobramentos do controle na administração pública. A literatura elenca três vertentes dos custos do controle, o custo administrativo, o custo econômico e o custo social. Foi realizada uma análise multidimensional, por meio de quatorze entrevistas, com servidores/gestores públicos, para verificar como o gestor/servidor público federal percebe o controle da administração pública e os custos associados à esta atividade. A análise culminou em onze percepções do controle pelos entrevistados, quais sejam: o controle social; o controle como indutor de políticas públicas; as despesas internas; os custos do controle; as divergências entre órgãos de controle; a existência de sistemas próprios dos órgãos de controle; o tempo gasto com órgãos de controle; o apagão das canetas; o auditor como alheio à realidade; a atuação preventiva dos órgãos de controle; a atuação do controle como benéfica. Observou-se que os custos da atuação do controle são conhecidos dos servidores e gestores públicos, mas parece não serem tais custos dimensionados. Ao final, são apresentados os limites da presente pesquisa e uma proposta de agenda de futuros estudos.

Palavras-Chave: Administração Pública. Controle. Custo do Controle. Percepção.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Categorias de estudo.....	40
Quadro 02: Percepção dos custos do controle	48
Quadro 03: Percepção dos custos da administração pública. Literatura e entrevistados.....	85



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Nuvem de palavras.....	44
Gráfico 01: Análise de referências da palavra controle.....	45
Gráfico 03: Codificação de sentimentos	46



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

LISTA DE SIGLAS

CGU – Controladoria Geral da União

E - Entrevistado

SEI – Sistema Eletrônico de Informação

TCU – Tribunal de Contas da União

MP – Ministério Público

MPE – Ministério Público Estadual

MPF – Ministério Público Federal

MPU – Ministério Público da União

MJ – Ministério da Justiça

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 Conceito de controle na Administração Pública	18
2.2 Custo do controle e a eficácia da administração pública	21
3. METODOLOGIA.....	33
3.1 Do Tipo de Pesquisa e do método multidimensional de coleta de dados	33
3.2 Das entrevistas.....	35
3.3 Do Método Multidimensional de Triangulação dos Dados	39
3.3.1 Da análise de conteúdo	39
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	43
4.1 Da categorização e organização das informações.....	43
4.2 Das percepções dos servidores entrevistados sobre os custos do controle na administração pública.....	48
4.2.1 – Do controle social.....	49
4.2.2 – Da atuação do controle como indutor de políticas públicas.....	51
4.2.3 – Das despesas internas	55
4.2.4 – Dos custos do controle.....	57
4.2.5 – Da divergência entre órgãos de controle.....	64
4.2.6 – Existência de sistemas próprios dos órgãos de controle	66
4.2.7 – Do tempo gasto com órgãos de controle.....	68
4.2.8 – Do apagão das canetas	72
4.2.9 – Do auditor como alheio à realidade.....	76
4.2.10 – Da atuação preventiva dos órgãos de controle.....	78
4.2.11 – Da atuação do controle como benéfica	79
4.3 Discussões dos Resultados	82
5. CONCLUSÃO.....	86
5.1 Limitações do estudo e proposta para futuras pesquisas	89
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90
7. APÊNDICES	97
7.1 Termo “CGU”	97
7.2 Termo “CUSTO”	98
7.3 Termo “TCU”	99
7.4 Termo “CONTROLE”	100



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

1. Introdução

O controle da administração pública brasileira é um conjunto de mecanismos organizados e classificados de muitas maneiras, formando o que, segundo Bresser-Pereira (1997, p.36) convém chamar de “lógica do leque de mecanismos de controles”.

O tema do controle da administração invadiu a agenda dos periódicos, eventos, das conversas familiares (LUSTOSA DA COSTA, 2018), suscitando, também, debates nos meios acadêmicos, políticos, institucionais e jurídicos (BRESSER-PEREIRA, 1997; MARQUES NETO, 2010; MARQUES NETO; PALMA, 2017), com destaque, em grande parte, nos efeitos positivos. Entretanto, poucos são os trabalhos que se debruçam sobre as distorções provocadas pelo excesso do controle (GAETANI, 2018).

A opção pela superdosagem do controle foi adotada sob a justificativa de que quanto mais órgãos e mais instrumentos para se realizar o controle maior e mais efetivo seria a política de controle. Ocorre que o controle pouco efetivo acaba por agravar a ineficiência da gestão pública, pois gera, no mínimo, regramentos excessivos e inconsistentes a serem seguidos pelos controlados (ALVES, 2009).

Na tentativa de mensurar a multiplicidade de órgãos controladores existentes na administração pública brasileira, é possível observar que autores como Alves (2009, p.103) passaram a apelidar o sistema de controle brasileiro de “modelo das múltiplas chibatadas”, uma vez que um mesmo controlado (gestor/servidor/administrador público) é submetido a múltiplas camadas de controle, exercido por diferentes atores.

A multiplicidade de controle, exemplificada por Bresser-Pereira (1997), cria um intrincado excesso de controle dos agentes públicos o que acaba por aumentar a burocracia estatal e torná-la ineficiente na sua atuação ordinária (CAMPANA, 2017). O controle é



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

necessário, para uma boa gestão, apenas quando desencoraja transgressões e promove a integridade (MENDES; OLIVEIRA JÚNIOR, 2014).

O controle da administração atua em diferentes áreas e tem objetivos diversos (ALBUQUERQUE, MÁRIO P.; MEDEIROS, 2006). Ao agir de “forma desordenada” (CAMPANA, 2017, p. 194) impõe à administração pública uma série de custos muitas vezes ocultos e elevados (FALK; KOSFELD, 2006).

A preferência jurídica pela máxima rigidez do controle adotada no Brasil não é uma simples imperfeição técnica nas leis ou nas pessoas, trata-se, segundo Sundfeld (2014), de algo muito mais profundo que acaba por comprometer a gestão pública. Para o mencionado autor nem todo o controle vale o custo e o risco, pois a multiplicação de controle acaba por aumentar os conflitos – até entre os controladores.

Segundo Rose-Ackerman e Palifka (2016), os gastos com controle devem ser fixados em ponto segundo o qual o benefício da redução das ilegalidades seja, ao menos, igual ao custo de seu combate. Autores como Dantas et.al (2010) aplicam a análise de custo-benefício do controle em duas variáveis: a primeira seria o do investimento para as atividades de controle (de fácil mensuração) e a segunda seria o benefício do controle (de difícil mensuração).

Para Marques Neto e Palma (2017, p22), as legislações de controle brasileiras aliam-se à ideia do “controle a qualquer custo”, sem que se tenha uma análise prévia da efetividade das medidas que foram tomadas, tampouco dos custos envolvidos ou dos impactos sobre a governabilidade e sobre a segurança jurídica. Para os autores (2017, p.23) o controle da administração pública foi realizado “um tanto ao sabor do acaso”, pois o legislador, diante de denúncias e crises éticas, tende a reagir aprovando a primeira proposta de lei que pareça “sanear os costumes da Administração Pública”.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Percebe-se, segundo Marques Neto (2010), que o controle pelo controle, como o atualmente exercido, se afasta do compromisso com seus efeitos, pois o instrumento de gestão é desconectado da cobrança de resultados, o que se observa, na realidade, é um controle voltado para o processo e para a verificação formal da legislação.

Referente aos custos do controle a literatura destaca as seguintes vertentes: administrativa (BROWN, 1999; JACOBS; ANECHIARICO, 2001; MUNDIM, 2020) (MARQUES NETO; PALMA, 2017); econômica (BANDIERA; PRAT; VALLETTI, 2009; CGU, 2020; ENAP, 2018; MARQUES NETO; PALMA, 2017; PAGOTTO, 2010); e social (MARQUES NETO; PALMA, 2017; MILESKI, 2006; MUNDIM, 2020; VERA; LAVALLE, 2012).

Na vertente administrativa, destacam-se dois custos. O primeiro resulta do aumento de mecanismos de controle em resposta a atividades tidas como corruptas ou ilícitas (MATIAS PEREIRA, 2005). O segundo do deslocamento da implementação de políticas públicas do Poder Público para os controladores (MARQUES NETO; PALMA, 2017).

Na vertente econômica também se destacam dois custos. O primeiro é gerado pela necessidade de resposta rápida e eficiente às demandas dos órgãos de controle (ENAP, 2018) e o segundo pelos aumentos dos custos nas contratações em um sistema como o brasileiro, os quais, segundo Motta (2010, p.160), são “corruptocêntricos” e geram acréscimos desnecessários de etapas nas contratações. Tais processos não visam a diminuição de custos ou a eficiência dos gastos públicos, mas apenas evitar atos de corrupção.

A soma dos custos econômicos é tratada por Bandiera, Pratt e Valleti (2009) como custos não quantificáveis, pois dizem respeito à redução do custo passivo. Tais custos, para os autores, teriam o valor aproximado de seis por cento em cada compra/contrato público.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

O custo social, por sua vez, é observado quando determinadas ações são realizadas apenas em virtude de determinações dos órgãos de controle (REIS, 2020; ANECHIARICO; JACOBS, 1996), o que acaba por diminuir a forma de participação e de representação social (VERA; LAVALLE, 2012) com a perda dos cidadãos, em especial dos mais pobres, que dependem de políticas públicas eficientes e dos serviços públicos em sentido amplo (PEREZ, 2018). Além do que, também é considerado custo social a demora na entrega de bens e de serviços adquiridos pela administração pois, segundo Lewis e Bajari (2011), o benefício da entrega de bens e serviços está atrelada à rapidez com que ele é entregue.

A análise de quaisquer dos mencionados custos do controle não é recente (ANECHIARICO; JACOBS, 1995; GRAHAM, 1984; JAIN, 2001; KAUFMANN; LAFONTAINE, 1994; MARQUES NETO; PALMA, 2017; ROSE-ACKERMAN, 2002). De outro lado, a percepção do fenômeno pelos gestores/servidores públicos não tem sido objeto de pesquisas acadêmicas, como observa Marques Neto e Palma (2017) ao afirmarem que não há levantamento empírico que aponte a implicação do controle no serviço público, tampouco nas atividades do servidor público.

Esta observação também é feita por Alves (2009, p01.) ao dizer que apesar da importância atribuída ao tema, pouco se discute o modelo de controle adotado no Brasil e tampouco se debate sobre os riscos de uma possível “superdosagem” no controle da administração pública. Marani et al., (2018), ao analisarem os custos do controle, entendem existir a necessidade do fortalecimento de uma agenda de pesquisa, em especial sobre os altos custos da atividade de controle em uma perspectiva multidimensional.

A problematização surge da necessidade de analisar se os gestores/administradores públicos entendem a atuação do controle como geradora de custos. Tal perspectiva se coaduna com a pesquisa social, que é realizada por aproximação, pois esta, ao progredir, elabora critérios de orientações cada vez mais precisas (MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2007).



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Dessa maneira, a análise multidimensional da percepção do gestor/servidor de que existem custos que envolvidos nas atividades de controle da administração pública e de quais seriam estes custos é o que norteia a presente pesquisa.

A este respeito, há uma lacuna teórica, cujo preenchimento se pretende iniciar com o presente trabalho, que abordará a inexistência de levantamentos empíricos acerca da percepção de servidores e gestores públicos sobre custos que o controle da Administração Pública gera no Brasil. Inclusive, trabalhos sobre controle na administração pública que foram realizados entre 2005 e 2018 (ALVES, 2009; ANECHIARICO, 2010; MARANI et al., 2018; MARQUES NETO, 2010; MARQUES NETO; PALMA, 2017; MATIAS PEREIRA, 2005) fazem referência a tal lacuna.

Com base nesta análise multidimensional, propõe-se a seguinte indagação: como o gestor/servidor público federal percebe o controle da administração pública e os custos a ela associados?

O cumprimento do objetivo da presente pesquisa permite obter, então, a percepção do servidor/gestor acerca do controle da administração pública e de seus desdobramentos. Esta questão se faz importante, pois, para Rose-Ackerman e Truex (2020), qualquer mecanismo de controle implica custos ocultos apresentados por Falk e Kosfeld (2006), em especial os que excluem as motivações intrínsecas do servidor, que encara algumas medidas de controle com desconfiança.

Apesar de a literatura não tratar diretamente dos efeitos dos controles sobre a administração pública (OLIVIERI, 2016), existem análises segundo as quais o excesso de controle dos agentes públicos é considerado uma das causas da ineficiência da administração pública (CAMPANA, 2017). Nessa direção, se as atividades de controle forem aplicadas na dose errada, serão reduzidos os incentivos que levam os servidores a trabalharem com maiores esforços (Kwon, 2014).



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Para Kwon (2014) a literatura ao focar mais em como controlar ilícitos (em especial a corrupção), acabou por ignorar como esta repressão afeta os esforços dos burocratas para melhorar o serviço público.

Neste contexto, três são as vertentes que justificam a presente pesquisa: acadêmica, social e prática. A vertente acadêmica, em razão do incremento a pesquisas sobre custo do controle para a administração pública brasileira, deixadas um tanto de lado em reflexões teóricas, segundo Filgueiras (2009). A social, por tratar-se de um tema de interesse da sociedade, que vê a corrupção, por exemplo, como agravante das desigualdades econômicas e sociais (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016);

A vertente prática, por sua vez, pode ser subdividida em duas: i) preferência jurídica pela máxima rigidez do controle que não é uma simples imperfeição técnica nas leis ou nas pessoas. Trata-se, segundo Sundfeld (2014), de algo muito mais profundo que acaba por comprometer a gestão pública. Para o mencionado autor nem todo o controle vale o custo e o risco, pois a multiplicação de controle tende a aumentar os conflitos – até entre os controladores. Governos que contam com inúmeros mecanismos e agências de controle, acabam por se manter imobilizados ou por diminuir as iniciativas de gestão, não atingindo, ao final, as expectativas do cidadão, como observado por Alves (2009); ii) opção dos gestores, que deixam de praticar atos que entendem como legais para atender a demandas de órgão de controle (MUNDIM, 2020). Regras rígidas tendem a fazer com que o gestor adote uma postura mais cautelosa, evitando inovar ou tomar decisões que possam ser futuramente questionadas (BUGARIN; MENEGUIN, 2016).

Neste trabalho, tais justificativas servirão de subsídio para a elaboração de estratégias de controle que se atentem a todos os custos envolvidos, o que pode permitir um aumento de eficiência na administração pública (ALVES, 2009).



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Por meio de entrevistas semiestruturadas, obteve-se a descrição qualitativa de como os mecanismos e órgãos de controle são percebidos pelos gestores/servidores públicos. Foram entrevistados gestores e servidores da Administração Pública Federal.

Optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas para pesquisa qualitativa (MANZINI, 1990; OLIVEIRA et al., 2020; TOLOI; MANZINI, 2013), uma vez que os entrevistados podem responder de forma livre, com suas próprias palavras (COSTA FILHO, 2019).

Com esta pesquisa, busca-se desenvolver o senso crítico sobre os custos que envolvem as atividades de controle na administração pública. As diversas formas de controle da administração pública podem ser tratadas como um fenômeno universal, com calorosos embates nas mais diversas áreas do conhecimento entre as quais se destaca o meio acadêmico, político e jurídico (PIMENTEL, 2014). Não se pode olvidar que, desde a década de 70, Sartori (1970) verificou que a comparação das atividades de controle é fadada à derrota, além de sermos colocados para nadar em um mar de mensagens empíricas e teóricas.

Por fim, esta dissertação está estruturada em três capítulos, além da introdução. Sendo assim, o segundo capítulo trata do referencial teórico, subdividido em dois itens. No terceiro consta a metodologia utilizada na realização do trabalho e no quarto são apresentados os resultados, as considerações e a conclusão do presente trabalho.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

2. Referencial Teórico

O referencial teórico do presente trabalho apresenta as referências bibliográficas mais relevantes sobre a questão levantada, procura esclarecer alguns conceitos e expor trabalhos encontrados que contribuem para se discorrer sobre o tema abordado.

Está organizado em dois tópicos: i) o controle na administração pública; e ii) o custo do controle em uma perspectiva sobre a eficiência da administração pública.

2.1 Conceito de controle na Administração Pública

Etimologicamente, a palavra controle tem origem no francês *contrê-rolê*, mas sua matriz é latina e advém de *contra-rotulum*. Controlar é uma das funções que compõem o processo administrativo em face da necessidade de apurar os erros e repará-los para evitar, assim, a sua repetição (CRUZ, 2012; RAUSCH; SOARES, 2010). A existência de mecanismos que contabilizam e controlam bens, dívidas e patrimônio remontam às civilizações antigas como a babilônica e a suméria e, até mesmo, aos povos indígenas que habitavam o Brasil antes da colonização (MOTA, 2018).

Historicamente, para Campana (2017), o controle na administração pública surge com a Revolução Francesa, momento em que foram criados mecanismos de limitação e de separação dos poderes do Estado, com a submissão a um ordenamento jurídico. A partir de então, segundo a autora, o controle da administração pública é um dos mecanismos mais importantes de estados republicanos e de regimes democráticos.

Parte-se, assim, da premissa de que o controle na administração surgiu com a formação da democracia moderna, que tem como base as teorias da separação dos poderes e que eleva a importância do controle por meio do sistema de freios e contrapesos, o qual



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

permite cada poder controlar as ações dos outros, de maneira adequada e equilibrada (MOTA, 2018).

Promulgada a Constituição da República (CR) de 1988, implementou-se, no Brasil, um Estado Democrático de Direito na tentativa, segundo Campana (2017), de afastar máculas das arbitrariedades e dos abusos de poder perpetrados durante o período ditatorial. Assim, foram estabelecidos inúmeros princípios e deveres a serem observados pela Administração Pública que culminaram em uma farta rede de fiscalização de seus atos e submissão de seus agentes a amplos e inúmeros controles que incidem sobre a atuação deles.

O um amplo e complexo sistema de controle constitucional da administração pública brasileira, é organizado em três eixos: 1) controle interno, que é exercido pelos próprios órgãos administrativos (procuradorias, corregedorias e ouvidorias); 2) controle externo, que é exercido pelos tribunais de contas (nas esferas federal, estadual, e municipal, esta quando houver), que atuam, em todo caso, como órgãos auxiliares do Poder Legislativo; e 3) controle externo, que é exercido pelo Poder Judiciário em conjunto com o Ministério Público (procedimentos criminais e civis) (MACHADO; PASCHOAL, 2016).

Segundo pesquisa realizada com servidores e gestores públicos, observou-se que unidades internas de controle e acompanhamento não são vistas como opções eficazes para se fazer denúncias de comportamentos desviantes. Por sua vez, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Ouvidoria foram mencionados por atuação em casos de desvios mais graves ou de grande repercussão (SODRÉ, 2018).

O controle na administração pública consiste, então, na função mediante a qual a administração e o cidadão verificam a realização dos planos, dos objetivos, das metas, eficientemente, na atividade pública (DE ALENCAR; DA FONSECA, 2016). Para o TCU (2011), a maior finalidade do controle é o cumprimento da legislação, com o fim de se o alcançarem objetivos em estrita obediência ao ordenamento jurídico.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Os mecanismos de controle situam-se em duas esferas: horizontal e vertical. O controle horizontal é realizado pelos órgãos do próprio Estado, que atuam na fiscalização burocrática, bem como nos já mecanismos de freios e contrapesos existentes entre os poderes. O controle vertical por sua vez, compreende a fiscalização pela sociedade, o processo eleitoral (voto), a mídia e os grupos de pressão (O'DONNELL, 1998).

O controle social ou societal, vertente do controle vertical, ocorre com a superação dos clássicos conhecimentos do sistema de pesos e contrapesos, uma vez que inclui como ator do controle da administração pública incontáveis associações múltiplas e heterogêneas (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2005). O controle social, revela-se, assim, como um complemento necessário ao controle institucional que é exercido pelos órgãos fiscalizadores (MEDEIROS; ROCHA, 2016).

No Brasil, a elevação do nível de transparência do Estado foi incluída na agenda política de controle social com o fim do período de autoritarismo (RAUSCH; SOARES, 2010). Smulovitz e Peruzzotti (2005) entendem que as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), ilustram o caminho em que a *accountability* societal (vertical) ativa os mecanismos horizontais da sociedade.

Outro caminho que ilustra o controle social é o incremento da participação do cidadão no exercício do controle administrativo em face da ampliação das ferramentas à disposição em especial da tecnologia da informação (DE ALENCAR; DA FONSECA, 2016). Vive-se na era digital, com informações em tempo real, que o setor público disponibiliza para o seu principal fiscal, o cidadão (ALVES DA COSTA; DA SILVA SOUZA, 2020).

A necessidade de um controle societal advém de que o controle dos governantes, que é realizado majoritariamente pelas eleições, é considerado ineficiente, pois o resultado depende de outras instituições políticas (MATIAS PEREIRA, 2005). Ainda para autor são



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

três os mecanismos de controle fundamentais da Administração Pública: o Estado, o mercado e a sociedade civil.

Desse modo, os governantes, em sociedades democráticas, estão submetidos ao controle parlamentar; ao controle de procedimentos no interior da burocracia – por meio da fiscalização da conduta financeira e jurídica dos funcionários – e aos mecanismos de controle externo, exercidos pelos tribunais de contas, auditorias, comissões de inquérito; ao controle social, exercido tanto pela mídia quanto por grupos organizados da sociedade civil. Optou-se, portanto, não apenas pelo controle dos governantes, mas também pelo controle dos funcionários do Estado, que fazem parte da burocracia pública (MATIAS PEREIRA, 2005).

O conceito de controle adotado no presente trabalho envolve os mecanismos de controle verticais e horizontais sejam eles realizados pelo próprio Estado ou pela sociedade – que verificam a realização dos planos, dos objetivos, das metas, eficientemente na atividade pública – e os que recaiam não apenas sobre os governantes, como também, e principalmente, sobre os gestores públicos nos quais incide a responsabilização formal pelas faltas e irregularidades cometidas no exercício da sua função (DE ALENCAR; DA FONSECA, 2016).

2.2 Custo do controle e a eficácia da administração pública

Desde 1988, com a promulgação da Constituição da República (CR), são incontáveis as reformas legislativas que alteraram os mecanismos de controle, sejam eles administrativos (auditorias, corregedorias e investigações parlamentares), sejam eles judiciais (criminal, cível - improbidade administrativa - e eleitoral) (MACHADO; PASCHOAL, 2016).

Os problemas da administração pública não advêm de imperfeições técnicas, mas da preferência jurídica adotada pela CR/88, pelo máximo de rigidez e de controle mesmo que se



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

comprometa a gestão da coisa pública (SUNDFELD, 2014). Sem que se menospreze a necessidade de sistemas de controle que sejam eficazes o que se buscar questionar é a relação de custo-benefício (VERNALHA, 2016) no contexto do administrador público.

Nem todo controle público vale o custo, pois os controladores tendem ao irrealismo, dedicando à segurança “um amor de naftalina”. Ademais, é crescente a constatação de que a multiplicação de controles aumenta os conflitos - inclusive entre os controladores – e de que os órgãos de controle custam caro para a administração Pública (SUNDFELD, 2014, p. 2).

Para Falk e Kosfeld (2006), o controle conta com custos ocultos que devem ser levados a sério. Já Anechiarico (2010) aponta que funcionários públicos, preocupados com os efeitos do controle (em especial da corrupção), tendem a aumentar, de maneira regular, a quantidade e a rigidez das medidas de controle, até se chegar a um ponto em que o rendimento diminui e acaba por ser contraproducente realizar determinadas tarefas. O objetivo, para o autor, é encontrar um tipo e uma dosagem eficiente de controle, o que não é uma tarefa fácil.

Anechiarico e Jacobs (1995) mencionam dois exemplos obtidos no serviço público da cidade de New York, os quais demonstram que, muitas vezes, o custo do controle de certas atividades é maior do que os benefícios gerados por tais atividades: i) o controle realizado pelo Departamento de Construções da cidade de New York impôs que os inspetores de obras se reportassem ao prédio do Departamento no final de cada dia de trabalho, diferentemente de poderem ir diretamente para suas casas ao final do dia. Tal medida visava prevenir que os inspetores terminassem seus turnos mais cedo para irem para suas casas. O resultado foi uma redução de 40% na quantidade de inspeções realizadas; ii) auditores de órgãos de controle da cidade de *New York* transformaram-se em atores políticos influentes no governo, na medida em que auditorias negativas – especialmente aquelas que acusavam ou denunciavam atos de corrupção – destruíam a reputação dos administradores públicos.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Situação similar foi observada em pesquisas realizadas no Brasil, que chegaram à conclusão de que, quando há o aumento demasiado dos mecanismos de controle, os órgãos ou os processos tendem a diminuir sua performance, considerando a mobilização de pessoas, o tempo e os recursos que sempre são necessários para, por exemplo, a realização de prestações de contas ou para o atendimento de auditores (MENDES; OLIVEIRA JÚNIOR, 2014; OLIVEIRA JÚNIOR; LUSTOSA DA COSTA; MENDES, 2016). Observa Jacobs e Anechiarico (2001b) que o governo se viu menos eficiente e menos eficaz, porque muitos dos mecanismos de controle somente reforçam as patologias da burocracia.

Na realidade brasileira verifica-se uma inibição da liberdade e da autonomia do gestor público com o aumento - e a sofisticação - do controle sobre as suas ações. Segundo Vernalha (2016, p.1) passou a atrair riscos o decidir sobre o dia a dia da administração pública e, por tal motivo, o administrador desistiu de decidir. Conclui o autor que haveria, então, “a crise da ineficiência pelo controle: acuados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger”.

A ineficiência da administração, a partir do mencionado controle, culmina em evidentes prejuízos ao funcionamento da administração pública (VERNALHA, 2016) e quem perde é o cidadão e, claramente, o cidadão mais pobre, que depende de políticas públicas e de sua eficiência, pois o não fazer ou a omissão e a paralisia são o mote do administrador público atualmente (PEREZ, 2018).

Neste ponto, é de indagar o motivo pelo qual o combate irrestrito a atividades corruptas pode gerar ineficiência do Estado. Uma hipótese é que a regulamentação excessiva do governo, em nome, em especial, da reforma contra a corrupção, tenha reforçado as patologias da burocracia, ou seja: i) demora na tomada de decisões; ii) excessiva centralização; iii) autoridades insuficientes e dependentes das subordinadas; iv) administração defensiva; v) substituição de metas e baixa moral (JACOBS; ANECHIARICO, 2001b).



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Uma vez acentuadas tais patologias, faz-se necessário elencar quais são os custos - não unicamente positivos - do controle para a administração pública. A literatura existente destaca as seguintes vertentes dos problemas levantados a partir do controle da administração pública: a vertente administrativa (BROWN, 1999; JACOBS; ANECHIARICO, 2001; MUNDIM, 2020) (MARQUES NETO; PALMA, 2017); a vertente econômica (BANDIERA; PRAT; VALLETTI, 2009; CGU, 2020; ENAP, 2018; MARQUES NETO; PALMA, 2017; PAGOTTO, 2010); e a vertente social (MARQUES NETO; PALMA, 2017; MILESKI, 2006; MUNDIM, 2020; VERA; LAVALLE, 2012).

Na vertente administrativa, destacam-se dois custos. O primeiro decorre do aumento de mecanismos de controle em resposta a atividades tidas como corruptas ou ilícitas - muitas vezes sob forte pressão popular e midiática -, o que acaba por gerar, cada vez mais, leis penais dissuasórias, reforços contábeis e controle interno sobre a administração (MATIAS PEREIRA, 2005). Trata-se, em verdade, da chamada “legislação reativa” (MARQUES NETO; PALMA, 2017, p. 22), que, muitas vezes, não é economicamente viável (BROWN, 1999; JACOBS; ANECHIARICO, 2001a).

Tal legislação torna o papel de gestor/administrador mais complexo, quando não o inviabiliza, o que leva ao segundo custo administrativo, na medida em que servidores/gestores deixam de praticar atos considerados legais para se adequarem ao posicionamento dos órgãos de controle, por receio de que determinada prática seja enquadrada como ilícita (BUGARIN; MENEGUIN, 2016). Neste caso há o deslocamento da implementação de políticas públicas do Poder Público para os controladores (MARQUES NETO; PALMA, 2017).

Trata-se, segundo o Ministro do Supremo Tribunal Federal Roberto Barroso, do administrador correto que “tem medo de decidir o que precisa ser decidido, por temor de retaliação futura” (BRASIL, 2020, p. 3), pois nunca é demais lembrar que “na dúvida, dorme tranquilo quem indefere” (RIBEIRO, 2016, p. 1).



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Na vertente econômica se destacam quatro custos. O primeiro é gerado pela necessidade de resposta rápida e eficiente às demandas dos órgãos de controle, conhecidos pelo termo *watchdog* (cães de guarda) (SOUZA; MIDLEJ E SILVA; DE OLIVEIRA, 2019). Esse custo foi observado em pesquisa elaborada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2018), com 2.000 servidores públicos federais. Verificou-se que 35% dos servidores sempre ou frequentemente se dedicam às atender recomendações das agências governamentais da área de controle, o que indica um direcionamento da capacidade analítica da administração federal, com elevado custo, não para elaborar ou implementar políticas públicas, mas, para atender a demandas de fiscalização e controle.

O segundo custo econômico refere -se aos custos dos processos. Um exemplo dos custos que emergem do foco excessivo no processo e do ensimesmamento das normas burocráticas e do controle pode ser percebido nos procedimentos licitatórios. Na esteira da Lei 8666/1993, um pouco mitigada pela lei 14.133/2021*, o sistema brasileiro de compras públicas busca, como resultado, dirimir os casos de corrupção. Segundo Motta (2010, p.160), tal sistema pode ser caracterizado pelo neologismo “corruptocêntrico”, pois “todo o sistema de compras públicas brasileiro, a começar por sua legislação, tem como principal preocupação evitar eventuais atos de corrupção” e não contribuir para a eficiência do gasto público federal. Os desdobramentos do foco dos processos nessa dimensão do controle foram mensurados por meio da análise realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2020). Verificou-se que, em quase 75% das contratações homologadas por dispensa de licitação, na União, entre 2018 e 2019, o custo do procedimento licitatório foi superior ao valor do bem ou

* Consta da Exposição de Motivos da Lei 14.133/2021 que a vigência da Lei [8.666/93] “nos últimos 20 anos significou avanços que, embora emblemáticos pela ruptura com o passado que representaram, não permitiram a adequada equalização entre as necessidades da administração e as complexidades do mercado. O seu conteúdo tem se mostrado com frequência pouco prático ou mesmo inexecutável. Por um lado cria insegurança para os administradores públicos responsáveis pelos procedimentos a que se refere – independentemente da capacitação a eles oferecida –, e, de outro, deixa margens excessivas para práticas desleais de quem vende para a administração. Em seu conjunto, isto abriu espaço para certo ativismo dos órgãos de controle e para a proliferação de normativos infralegais que, apesar de terem tido como foco, em sua maioria, atualizar a legislação, acabaram por enrijecer os seus dispositivos, em prejuízo do próprio espírito da Lei”.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

serviço contratado. Ou seja, a União despense mais recursos com procedimentos administrativos do que com as respectivas aquisições de bens ou contratações de serviços propriamente ditos. Grande parte das etapas desse processo buscam garantir o controle das ações dos agentes envolvidos.

O terceiro custo econômico é atribuído à sobreposição e à redundância entre os órgãos de controle interno e externo existentes no Brasil (UNGARO, 2019) que competem entre si. Quando existem iniciativas de cooperação entre os mencionados órgãos esta ocorre apenas na troca de informações e na realização de trabalhos de auditoria preservando-se, em todo o caso, a autonomia de cada ente para conduzir o processo de responsabilidade (MARQUES NETO; PALMA, 2017).

A soma de tais custos econômicos é tratada por Bandiera, Pratt e Valletti (2009) como não quantificável, pois cuida-se de redução do custo passivo. Tais custos, para os autores, teriam o valor aproximado de seis por cento em cada compra/contrato público.

O quarto custo econômico diz respeito ao funcionamento dos controladores (MARQUES NETO; PALMA, 2017), como o Tribunal de Contas da União (TCU) e como a Controladoria-Geral da União (CGU) que, apenas no ano de 2018, despenderam, respectivamente, R\$ 1,047 bilhão (TCU, 2018) e R\$ 0,941 bilhão (CGU, 2019) com pessoal. Também não se pode deixar de computar que entre os valores previstos para obras no Brasil, em 2019, que ultrapassavam os R\$ 725 bilhões, está a cifra referente a obras paralisadas no total de R\$ 144 bilhões ou, aproximadamente, 20% das obras analisadas pelo TCU (TCU, 2019). Destaca-se, ademais, que, entre as obras paralisadas, o percentual de 6% (R\$ 8,640 bilhões ou 865 obras) tinha como fundamento da paralisação a atuação dos órgãos de controle ou de decisões judiciais.

As 865 obras paralisadas pela atuação dos órgãos de controle ou por decisões judiciais, segundo o mencionado levantamento do TCU (2019), incluem-se na quarta e última



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

vertente de custo do controle, a vertente social, da qual também sobressaem dois custos. O primeiro, concernente aos atrasos nas entregas de produtos (MOTTA, 2010), pois em contratos públicos, o bem estar social – não poucas vezes – depende da rapidez com que o bem é entregue (LEWIS; BAJARI, 2011).

Existem também custo social quando determinadas ações são realizadas apenas em virtude de determinações dos órgãos de controle (REIS, 2020; ANECHIARICO; JACOBS, 1996), o que acaba por diminuir a forma de participação e de representação social (VERA; LAVALLE, 2012), uma vez que há o deslocamento das competências administrativas para os órgãos controladores (MARQUES NETO; PALMA, 2017).

Também é considerado custo social a demora na entrega de bens e de serviços adquiridos pela administração pois, segundo Lewis e Bajari (2011), o benefício da entrega de bens e serviços está atrelada à rapidez com que ele é entregue. Dessa maneira, para os autores, existe uma correlação positiva entre a entrega rápida e a entrega barata de bens e serviços públicos.

Campana (2017) observa que, no Brasil, o excesso de controle dos agentes públicos e o aumento da burocracia estatal são as principais causas da ineficiência da Administração Pública. Além da forma desordenada com que o controle tem se expandido e da rigidez irreduzível com que os atos estatais têm sido fiscalizados pelos órgãos competentes.

Não há uma coordenação da atuação das estruturas. Existem diversos órgãos de fiscalização, que investigam, de maneira isolada, os mesmos fatos, ao mesmo tempo, muitas vezes para apurarem as mesmas responsabilidades, o que gera conflitos, não poucas vezes, entre os próprios controladores, de sorte a destoar, por completo, da própria economicidade exigida da atuação estatal (CAMPANA, 2017).



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Um grande aparato de controle inadequado não impede grandes atos ilícitos, mas pode inibir a competitividade. É possível, dessa maneira, que, com a melhor das intenções, piore a situação do serviço público e acabe por inviabilizá-lo (ANECHIARICO, 2010).

Existe um risco real de se buscar um legalismo exacerbado em detrimento de se incentivarem esforços individuais, de modo que os servidores gastem mais tempo, por exemplo, no combate à corrupção do que no exercício das atividades para as quais foram contratados (BROWN, 1999).

No Brasil, entre alocar o tempo dos servidores para formular políticas públicas, modelar contratos administrativos e alocar tempo dos servidores para responder aos órgãos de controle, a resposta é única: os gestores priorizam as respostas aos órgãos de controle (MARQUES NETO; PALMA, 2017).

A constatação não pode ser outra a não ser que os gestores públicos optam por orientações e interpretações mais conservadoras dos dispositivos legais e buscam alinhamento com as visões defendidas pelos órgãos de controle, tentando, assim, se blindar contra eventuais contestações (MUNDIM, 2020).

Em pesquisa realizada na cidade de New York, Anechiarico e Jacobs (1995, p.23) realizaram entrevista com uma gerente de alto nível, que lhes respondeu: “É mais importante parecer honesta do que fazer qualquer coisa”. No Brasil, pesquisa realizada por Costa (2019, p 24) sobre os efeitos educativos das sanções constantes nos contratos administrativos da administração pública demonstra que alguns gestores praticam determinados atos pelo “viés do medo” da possível futura atuação de órgãos de controle.

Segundo pesquisas, uma das causas potenciais de altos gastos públicos é o excesso regulatório, que pode aumentar os custos das compras públicas com o aumento do preço médio pago (BANDIERA; PRAT; VALLETTI, 2009).



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Neste ponto, é importante repisar que, no Brasil, os custos com os procedimentos administrativos para processos de aquisição de bens, muitas vezes, superam o do produto a ser adquirido o que, segundo a CGU (2020, p. 17) tem como consequência que “a União vem gastando mais recursos financeiros com procedimentos administrativos do que com as aquisições de bens e contratações de serviços propriamente ditos”.

Outros impactos do controle na administração pública também são observados, como o denominado fenômeno do “apagão das canetas”, causado pelo extremo rigor dos órgãos de controle (MUNDIM, 2020). Tal fenômeno consiste em o administrador público desistir de decidir, pois decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem. Diante dessa ameaça, por um instinto de autoproteção, o administrador público tende a demarcar suas ações à sua zona de conforto (VERNALHA, 2020).

Apesar de ser recente a teoria do “apagão das canetas”, há quase vinte anos, Jacobs e Anechiarico (2001) verificaram que um sistema político voltado a cometer ilícitos acaba com a cidadania e provoca todo tipo de ineficiência e distorção nas operações governamentais. Por outro lado, um sistema político hipersensível ao controle também pode produzir a mesma desmoralização.

A menos que a punição à corrupção seja proporcional ao tamanho da corrupção, pode existir redução das atividades do serviço público e, assim, a qualidade do serviço prestado poderá deteriorar-se, mesmo com níveis baixos de corrupção (KWON, 2014).

Merchant (1982) entende que o controle é decisivo para que se tenha o sucesso organizacional, ainda mais na administração pública. Para o autor, após a definição das estratégias e dos planos o controle é importante para que se executem as tarefas como planejado. Dessa maneira, o efetivo controle organizacional atuaria para minimizar as ilegalidades (LUO, 2005).



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Mesmo que tais práticas ilícitas ocorram, de outro lado agentes públicos, não poucas vezes, são processados por ter o órgão controlador opiniões diferentes ou porque se tem a visão - equivocada e generalista – de que todos são desonestos. Para Bellazi (2019, p. 10) isso torna a vida do administrador público “um verdadeiro tormento”.

No Brasil, como relatado, os mecanismos de controle advieram, de maneira mais latente, com a CR/88. A implementação e a consolidação de tais mecanismos se deram, segundo Bataglia (2017), pela influência de atores internacionais (OCDE, OEA, ONU)– por meio de convenções – para que fossem feitas alterações legislativas.

Segundo Kolthoff, Macaulay e Anechiarico (2013), em muitos países, foram adotadas medidas para lidar com o comportamento antiético dos funcionários públicos e possíveis atos de corrupção. Entretanto, para os autores, raramente essas medidas são parte de um grande sistema e há poucas evidências, em pesquisas científicas, de que medidas individuais beneficiem o sistema como um todo.

Quando regimes democráticos, com seus mecanismos tradicionais e burocráticos, falham no combate a atividades ilícitas, levanta-se a hipótese de que o autoritarismo é capaz de superar a ineficiência institucional, pela nostalgia de que em tempos autoritários os jornais não estampavam, por exemplo, tantos escândalos de corrupção (PAGOTTO, 2010). Jacobs e Anechiarico (2001) também entendem que, se um considerável segmento da população define os governantes e o governo como corruptos e ilegítimos, é provável que tal segmento se mostre receptivo à demagogia e ao extremismo.

Para analisar a atuação dos órgãos de controle foram realizados diversos estudos dentre os quais se destacam os promovidos por Zuniga (2020) e por Nascimento et al. (2019), os quais aplicam a teoria dos jogos ao combate à corrupção, que é uma das mais latentes vertentes do controle da Administração Pública. Segundo esses autores, trata-se de um jogo infinito, pois as regras mudam, e o objetivo é perpetuar o jogo, de maneira que não existem



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

vencedores ou perdedores. A única coisa que os jogadores podem fazer em um jogo infinito é desistir - quando ficam sem recursos ou perdem a vontade de continuar jogando. Assim, a corrupção se reinventa e muda as regras, de modo a assumir novas formas e abordagens diante de novas estratégias adotadas para combatê-la, independentemente dos mecanismos de controle adotados pela Administração Pública.

Conclui-se, que o jogador não pode ser derrotado pela adaptabilidade ou pela alteração dos jogadores, pois, segundo Nascimento et al. (2019), indivíduos corruptos não se propõem a vencer aqueles a que se opõem, mas a se perpetuarem ou a reforçarem um *status quo*, para aumentar seus privilégios ou ganhos financeiros. Desse modo, a adoção de estratégias de controle pautadas essencialmente por artefatos coercitivos (remoção dos “benefícios” marginais– abordagem tradicional) produz efeitos não duráveis, o que faz necessário tomar decisões baseadas em valores – que são infinitos.

Os esforços para o controle da administração devem, portanto, transcender a abordagem tradicional de maneira a incluir fomento à mudança de comportamento (cultura), para estabelecer ou consolidar uma sociedade de auditoria que perpetue valores (estratégia de médio e longo prazo) (NASCIMENTO et al., 2019).

Contrapondo-se à teoria dos jogos, para Lambsdorff e Nell (2006), combater a corrupção, que como dito é o mais latente lado do controle, é como uma luta de judô. Em vez de resistir sem rodeios às forças, deve-se redirecionar a energia do inimigo para a sua própria queda. Assim, em vez de proclamar uma política de tolerância zero, deve-se explorar as imperfeições do oponente para se ganhar as batalhas.

Utiliza-se, então, na presente pesquisa o conceito de custo do controle da administração pública a atuação, não poucas vezes desordenada, dos mecanismos de controle que foram implementados no Brasil com a CR/88, sejam eles internos ou externos. Mecanismos esses, que têm instaurado um clima de medo na Administração Pública, inibindo



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

liberdades e diminuindo a eficiência da atuação administrativa, pois o que se observa é que os gestores optam por não se arriscarem na apresentação de soluções criativas e nome da autopreservação (CAMPANA, 2017).



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

3. Metodologia

O método científico utiliza-se de observações, descrições, comparações, análises e sínteses, que são tácitas ou explicitamente empregadas em uma pesquisa (CERVO, 1996). Os procedimentos metodológicos empregados na presente pesquisa são descritos neste capítulo, subdividido em três itens: i) tipo da pesquisa adotado; ii) entrevistas realizadas; iii) método multidimensional de análise dos dados obtidos.

3.1 Do Tipo de Pesquisa e do método multidimensional de coleta de dados

Adotou-se, nesta pesquisa, a abordagem qualitativa que permite compreender motivos, motivações e opiniões, de maneira a envolver o exame e a reflexão das percepções das atividades sociais e humanas (STERZECK, 2017).

Minayo, Deslandes e Gomes (2007) entendem que objeto das Ciências Sociais é essencialmente qualitativo, pois a realidade social é mais rica que qualquer teoria, qualquer pensamento e qualquer discurso que elaboramos sobre ela. Sendo assim, segundo as autoras, os códigos das ciências são incapazes de conter a totalidade da vida social. Além do que, para Bardin (1977) a análise qualitativa é utilizada na elaboração de deduções específicas sobre uma variável.

A abordagem qualitativa permite uma melhor análise das entrevistas realizadas (TOLOI; MANZINI, 2013) e é amplamente utilizada em análise de conteúdo (CALMON MENDES; MACEDO BESSA; MIDDLEJ E SILVA, 2015; MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2007), e em análise de entrevistas semiestruturadas (MIDDLEJ E SILVA et al., 2020; TOLOI; MANZINI, 2013).

Justamente sob tal abordagem foi analisado conteúdo das entrevistas realizadas com gestores da administração pública federal. A escolha inicial dos entrevistados, como mais bem



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

tratada no subcapítulo seguinte, foi realizada, a princípio, por conveniência. Posteriormente, adotou-se a metodologia bola de neve, segundo a qual cada entrevistado indica o subsequente.

A descrição da forma como os custos com o controle da administração atuam na administração a partir da percepção dos servidores/gestores públicos é realizada sob três vertentes: social, econômica e administrativa, de modo a analisar se os gestores, de fato, entendem/percebem a existências de tais custos.

A pesquisa caracteriza-se por ser qualitativa, aplicada, empírica descritiva e transversal. Trata-se de pesquisa qualitativa por trabalhar na busca de significados, motivos, aspirações, crenças e valores (MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2007) dos gestores públicos. É aplicada, pois se concentra na identificação de um problema presente nas atividades da organização pública e por visar o aprimoramento de produtos e sistemas (FLEURY; WERLANG, 2016).

É de natureza empírica, uma vez que o problema será estudado mediante a integração da teoria apresentada (qualitativamente) com a realidade investigada por meio de entrevistas que auxiliam na descrição da forma como os custos do controle da administração atuam na administração.

Concernente ao delineamento da pesquisa, ela é descritiva por descrever o fenômeno estudado: a percepção dos servidores/gestores públicos sobre o custo do controle da administração pública. Em relação ao recorte temporal, a pesquisa é do tipo transversal, pois será realizada em apenas um momento do tempo e não haverá comparações temporais do objeto estudado.

Adotou-se, por fim, para a realização da pesquisa, conforme consta do referencial teórico, uma das abordagens comuns de revisão de literaturas conhecida como Estado da Arte. Tal termo é usado com referência a revisões que trazem ao leitor as mais recentes pesquisas a



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

respeito de um objeto específico (PETTICREW; ROBERTS, 2006). A revisão bibliográfica subsidia o referencial teórico e, conseqüentemente, embasa a pesquisa proposta para análise. Neste momento da pesquisa foram analisados os trabalhos entre 2010 e 2021, de modo a contar com informações e debates mais recentes sobre o controle na administração pública. Também foram levantadas as pesquisas que se tornaram clássicas com o decorrer dos anos, em razão do interesse não apenas dos pesquisadores, mas também da população em geral.

Para uma melhor obtenção de dados e também para a análise foi adotado um modelo multidimensional, uma vez que tal modelo permite a representação de modelos complexos, com um ponto de vista conceitual e operacional (MATITZ; BULGACOV, 2011). Modelos multidimensionais são indicados quando há dificuldade para mensurar o objeto de estudo, pois este está escondido (SILVA et al., 2009), como é o caso do custo do controle na administração pública, conforme Falk e Kosfeld (2006).

A abordagem qualitativa, desta maneira, foi realizada com o uso de entrevista, por meio da qual se buscou, identificar a percepção dos servidores/gestores públicos sobre o controle na administração pública e levantar os efeitos da execução deste controle.

3.2 Das entrevistas

A opção pela realização de entrevistas deve-se à necessidade de se buscar a contextualização da linguagem, da língua, da fala e da comunicação de maneira a se identificarem, junto à outra pessoa, as versões dos fatos, que podem ser diferentes de uma pessoa para outra (TOLOI; MANZINI, 2013). As entrevistas possibilitam, ainda, a análise de forma estruturada de informações, percepções e experiências dos entrevistados (DUARTE; BARROS, 2016).

Segundo Manzini (2018), a entrevista busca uma versão sobre fatos ou acontecimentos e é costumeiramente utilizada na procura de informações sobre opiniões,



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

concepções, expectativas, percepções sobre objetos, fatos ou na complementação de informações inobserváveis de outra maneira.

Para Duarte e Barros (2016) as entrevistas possibilitam tratar de temas complexos de maneira aprofundada, uma vez que identificam padrões e, até mesmo, detalhes do tema analisado (COSTA FILHO, 2019). Além de que, por meio dessa técnica de pesquisa, é possível identificar opiniões, concepções, percepções, avaliações e descrições sobre fatos internos à pessoa ou externos a ela (TOLOI; MANZINI, 2013).

A entrevista semiestruturada (semidiretiva ou semiaberta), adotada na presente pesquisa, caracteriza-se pelos questionamentos básicos apoiados em teorias relacionadas ao tema abordado (MANZINI, 2018). Utiliza-se de um roteiro previamente elaborado, que, segundo Minayo, Deslandes e Gomes (2007), funciona como um método facilitador para a comunicação entre entrevistador e entrevistado. Entrevistas semiestruturadas associam-se à expectativa de que, ao utilizá-las, é mais provável que os pontos de vista dos entrevistados sejam expressos em uma situação de entrevista com um planejamento aberto e não de entrevista padronizada (FLICK, 2009). Permitem, ainda, que os entrevistados respondam, de forma livre, com suas próprias palavras, o roteiro flexível apresentado (AHRENS, 2018).

Para o presente trabalho, o roteiro previamente elaborado foi validado em entrevista realizada com uma servidora pública federal com título de Doutorado em Ciências Sociais e com uma servidora em cargo de gestão.

O roteiro de pesquisa contou, ao final com cinco questões abertas. A primeira abordou a experiência profissional e o local de atuação do entrevistado. A segunda solicitava uma descrição das atividades realizadas na administração pública (atualmente e nos cargos anteriormente ocupados). A terceira questionava como ocorre/ocorria o controle dessa atividade (em alguns casos foi dado como exemplo os órgãos de controle e os métodos de controle – social, econômico, administrativo). A quarta solicitava que o entrevistado



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

discorresse sobre a sua percepção do controle em sua atividade atual ou passada (eventualmente foi questionado sobre determinado órgão de controle mencionado anteriormente). A última questão solicitou que o entrevistado apresentasse o que ele entendia como eventuais efeitos do controle na sua atividade.

Foram utilizadas poucas perguntas, uma vez que as entrevistas, segundo Creswell (2007), quando envolvem poucas perguntas não-estruturadas e, geralmente, abertas, permitem extrair visões e opiniões dos participantes. Espera-se, assim, que nesse tipo de entrevista sejam apresentadas informações de forma mais livre e que as respostas não fiquem condicionadas a uma padronização (MANZINI, 2018).

Foram entrevistados 14 (catorze) servidores públicos federais. Todas as entrevistas foram realizadas entre fevereiro e maio de 2021. Os entrevistados foram inicialmente escolhidos por serem considerados “pessoas chaves” por atuarem como gestores na Administração Pública Federal.

De início, a escolha de apenas 6 (seis) gestores – que ocupavam no momento da entrevista cargo de gestão ou que já ocuparam cargo de gestão nos últimos cinco anos – deu-se por conveniência pelo fácil acesso que se teria, bem como pelo cenário de pandemia que se impunha no momento de realização de entrevistas impedindo um contato mais aproximado com outros possíveis entrevistados.

Após esta primeira abordagem, que resultou em 6 (seis) entrevistas foi adotada a metodologia “bola de neve” segundo a qual os seis entrevistados iniciais indicaram gestores e servidores que consideravam como relevantes para a pesquisa, como sugerido por Vinuto (2014).

Dos 6 (seis) gestores iniciais, foram entrevistados 3 (três) Diretores, 1 (um) Chefe de Gabinete de Secretário, 1 (um) Coordenador-Geral de Secretaria e 1 (um) Gestor de



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Ministério. Posteriormente, foram indicados mais 5 (cinco) gestores e 3 (três) servidores. Com a realização destas 14 (quatorze) entrevistas observou-se uma saturação, uma vez que as respostas obtidas não resultaram em conteúdos inéditos.

É de relatar que foi observada certa resistência de 10 (dez) dos 14 (catorze) entrevistados quando era informado o objeto de pesquisa. Essa resistência, inclusive, impediu a realização de cerca de outras 6 (seis) entrevistas. Conforme informado a este pesquisador, o tema é muito “espinhento” e poderia causar, segundo os entrevistados, alguma represália por parte do órgão em que trabalham.

Os entrevistados que dispuseram a participar da presente pesquisa o fizeram após este pesquisador informar que os dados não seriam expostos de maneira alguma e que não seriam identificados quando da análise dos dados. As entrevistas foram iniciadas após a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, a cada participante, antes do início das gravações.

Todas as entrevistas foram feitas com servidores públicos federais. Treze deles lotados na região centro oeste e um lotado na região sudeste. Ainda pelo cenário de pandemia todas as 14 (catorze) entrevistas foram realizadas pelo sistema Microsoft Teams, um mecanismo online de videoconferência e armazenamento de arquivos, que permitiu a realização das entrevistas e a gravação de forma online.

Foram entrevistados 12 (doze) homens e apenas 2 (duas) mulheres. Tal fato ocorreu em virtude do reduzido número delas em cargo de gestão nos setores dos órgãos em que a pesquisa foi realizada.

As 14 (catorze) entrevistas geraram 426 minutos de gravações, que duraram entre 18 minutos (a de menor duração) e 83 minutos (a de maior duração). A média de duração das



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

entrevistas foi de 31 minutos. Todas as entrevistas foram transcritas o que gerou 105 (cento e cinco) páginas e 53.752 palavras.

3.3 Do Método Multidimensional de Triangulação dos Dados

A análise do conteúdo das entrevistas será realizada segundo dois métodos. O primeiro envolverá a análise de conteúdo proposta por Bardin (1977) e a segunda, de maneira complementar, utilizou o software NVivo® para auxiliar no processo de categorização e organização das informações obtidas com as entrevistas.

3.3.1 Da análise de conteúdo

O conjunto de técnicas para se analisarem comunicações, o qual vale de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição das mensagens é a conceituação da análise de conteúdo realizada por Bardin (1977).

Segundo Bauer (2010) a análise de conteúdo foi desenvolvida para examinar materiais textuais na pesquisa social e continua desafiando a análise de dados da entrevista na pesquisa social.

A análise de conteúdo de mensagens possui duas funções: a heurística (que se trata de uma tentativa exploratória, o que aumenta a possibilidade de descobertas) e a administração da prova (que permite a utilização de hipóteses sob a forma de questões ou de afirmações que servem de diretrizes a serem verificadas, de modo a possibilitar que a análise sirva como uma prova) (BARDIN, 1977).

Na presente pesquisa busca-se a implementação de ambas as funções, uma vez que as entrevistas contam com perguntas abertas, elaboradas na tentativa de explorar o fenômeno



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

proposto, e com perguntas direcionadas para verificar se os achados da literatura são confirmados ou não.

Segundo Bardin (1977) as duas funções, inclusive, são complementares ainda mais quando o analista investiga algo pouco explorado. Assim, para a autora, a leitura do analista de conteúdo não é unicamente a leitura da letra, mas o realçar do sentido observado em segundo plano.

Trata-se, nas palavras de Soares et al. (2011), da análise do que uma mensagem diz, do que ela quer dizer, de qual seu significado. Ademais, para os autores, o diferencial do uso da análise de conteúdo consiste na sua validação científica, que se preocupa com as técnicas de validade científica utilizadas.

A análise de conteúdo é organizada em três momentos (BARDIN, 1977): no primeiro é realizada a pré-análise em que sucede a organização com o objetivo de operacionalizar e sistematizar as ideias iniciais; no segundo, é feita a exploração do material propriamente dita; e no terceiro, realiza-se o tratamento dos resultados e suas conseqüentes interpretações, momento em que os resultados são tratados de maneira a serem significativos e válidos.

A análise realizada observou a subjetividade do conteúdo das entrevistas e todas as passagens foram analisadas considerando-se o observado na literatura e constante do referencial teórico da pesquisa tendo em mente o objetivo geral almejado.

A análise de conteúdo utilizada como estratégia metodológica contou com a definição de categorias analíticas para apresentação dos resultados. As categorias estão compiladas no quadro abaixo.

Quadro 01: Categorias de estudo

CATEGORIA PREPONDERANTE	SUBCATEGORIA	DESCRIÇÃO
Custo Social	Controle Social	Custo tanto da participação, quanto da não participação da sociedade na



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

CATEGORIA PREPONDERANTE	SUBCATEGORIA	DESCRIÇÃO
Custo Econômico		fiscalização e na formulação de políticas públicas (CGU, 2021).
	Controle como indutor de políticas públicas	Deslocamento das atividades administrativas para o órgão controlador (MARQUES NETO; PALMA, 2017).
	Despesas Internas	Custo da atuação do controle responsável pela gestão dos gastos e do atendimento de metas públicas (SALVATORI, 2020).
	Custo do Controle	Custos escondidos existentes nas atividades de controle (FALK; KOSFELD, 2006).
Custo Administrativo	Divergência entre órgãos de controle	Múltiplos atores controladores atuando de maneira descoordenada e independente. (ALVES, 2009).
	Existência de sistemas próprios dos órgãos de controle	Imposição, pelos órgãos de controle, de sistemas para preenchimento obrigatório por parte de seus controlados (FERNANDES, 1999).
	Tempo gasto com órgãos de controle	Utilização de parcela do tempo de servidores públicos para a resposta a demandas de órgãos de controle (ENAP, 2018).
	Apagão das canetas	Medo do gestor público de decidir, em face de possíveis futuras retaliações do órgão de controle (FGV, 2018).
	Auditor como alheio à realidade	Existência de controladores (auditores) que não conhecem a realidade dos órgãos executores de políticas públicas e de seus gestores e que por tal motivo fazem julgamentos indevidos (SALVATORI, 2020).
Benefícios	Atuação preventiva dos órgãos de controle	Atuação do órgão de controle em conjunto com o órgão controlado, o que permite decisões mais próximas da realidade (BRAGA, 2021).
	Atuação do controle como benéfica	Benefícios dos órgãos de controle à administração pública.

Fonte: Elaborado pelo autor

Para Creswell (1997) existem quatro métodos para triangular os dados: a) triangulação de dados; b) triangulação de investigadores; c) triangulação teórica; e d) triangulação metodológica.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

No presente trabalho valeu-se da triangulação de dados (adoção de diversas fontes de dados) e da triangulação metodológica (modelo multidimensional), que é a utilização de múltiplos métodos de análise de dados.

A triangulação, para Flick (2009), consiste em utilizar diferentes olhares sobre o problema de pesquisa, de maneira que acaba por melhorar a qualidade do trabalho apresentado ao se produzir conhecimento em diferentes níveis de abordagens. Assim, por meio da triangulação, há melhorias na construção do conhecimento do campo estudado (VALADARES, 2016).

Ademais, a triangulação na análise de conteúdo possibilita que o pesquisador caminhe na criação de unidades e na categorização de dados brutos (BAUER, 2010). Além do que, para o autor, a análise de conteúdo com o emprego de computadores permite ao pesquisador lidar com grande quantidade de material em um curto período de tempo.

A análise de conteúdo utilizada enfoca-se no que é significativo, relevante. Obtidos os resultados, a pesquisa retornou aos objetivos propostos para confirma-los ou não, com as devidas explicações como sugerido por Vergara (2005). Assim, adota-se na presente pesquisa a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise de comunicações, com o objetivo de realizar leitura dos dados coletados, como descrito por Mozzato e Grzybovski (2011).



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para atingir o objetivo geral do presente trabalho, foram realizadas diversas análises que culminaram, em um primeiro momento, na categorização e na organização das informações e, em um segundo momento, na descrição, em tópicos, das percepções que os 14 (quatorze) entrevistados tiveram do controle na administração pública.

4.1 Da categorização e organização das informações

Para a categorização inicial dos dados obtidos com as 14 (quatorze) entrevistas foi utilizado o *software* NVivo. A preparação dos dados envolveu o tratamento das 14 (catorze) entrevistas com a retirada de todas as perguntas e apartes do entrevistador, mantendo no texto apenas as palavras dos entrevistados. Todas as entrevistas foram colocadas no Nvivo®, em arquivos unitários em formato .doc (*Microsoft Word*®)

Foi construída a nuvem de palavras (*cloudwords*), em que foram identificadas as 50 (cinquenta) palavras mais repetidas pelos entrevistados, retirando-se, em todo caso, conectivos, artigos, numerais, pronomes possessivos, etc. Obteve-se, então o seguinte resultado:



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Gráfico 01: Nuvem de palavras



Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se que há predominância da palavra controle, seguida do local de sua incidência. Ou seja, o controle do TCU, o controle de processos, o controle de pessoas, o controle de execução, o controle de trabalho, o controle de gestão. Ademais, observa-se que áreas como de pessoal, orçamentária, processual, administração também constaram como repetidas inúmeras vezes pelos entrevistados.

É possível, assim, inferir que, preponderantemente, o controle mencionado pelos quatorze entrevistados é aquele que incide sobre os processos da administração pública e não sobre sua finalidade que é o de trabalhar em prol do interesse público e dos interesses e direitos dos cidadãos.

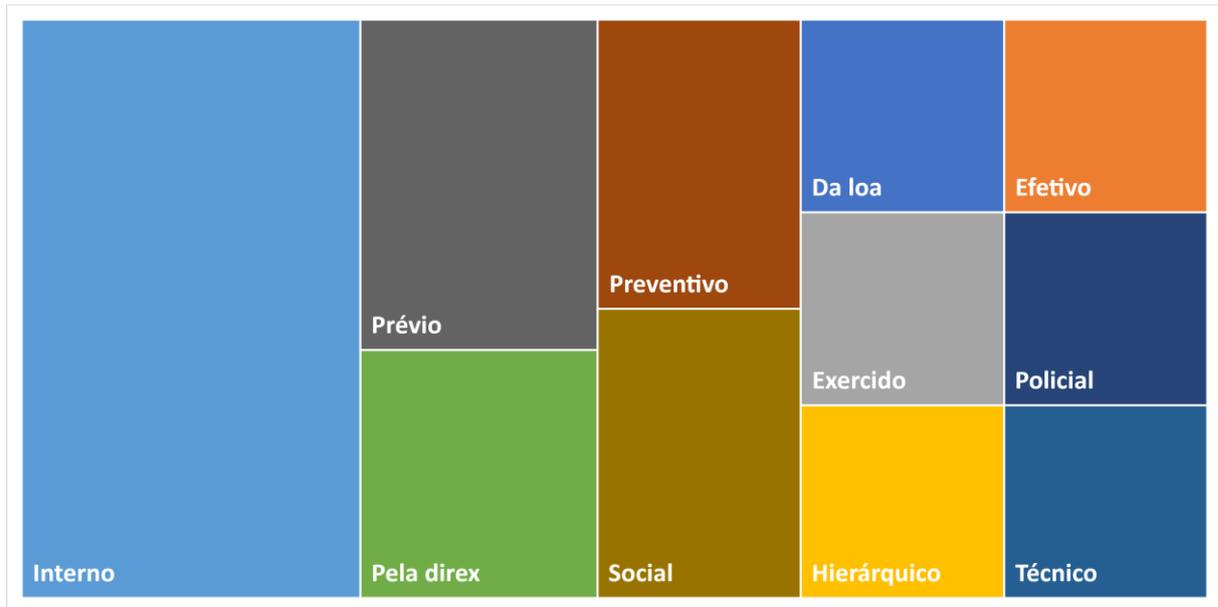


Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Partindo da palavra “controle”, repetida 367 (trezentos e sessenta sete) vezes, realizou-se uma análise das referências a ela vinculadas. Obteve-se o seguinte resultado das 12 (doze) principais repetições do referido termo:

Gráfico 02: Análise de referências da palavra controle.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Do gráfico 01, que analisa os quatorze entrevistados, extrai-se os seguintes dados: i) o controle interno foi mencionado por dez entrevistados; ii) o controle prévio, por quatro entrevistados; iii) os controles social, preventivo e pela direx foram citados por três entrevistados cada; iv) o controle efetivo, da LOA, exercido, hierárquico, efetivo, policial, técnico foi apontado por dois entrevistados cada. Ora, o controle interno predomina na visão de dez dos entrevistados e, no seu contraponto, o controle técnico é lembrado por apenas dois entrevistados.

O *software* NVivo®, neste ponto, vinculou 55 (cinquenta e cinco) ligações. Destas, as que merecem especial atenção envolvem: a) controle externo com 12 (doze) referências pelos entrevistados; b) controle interno também com 12 (doze) referências pelos



Universidade de Brasília

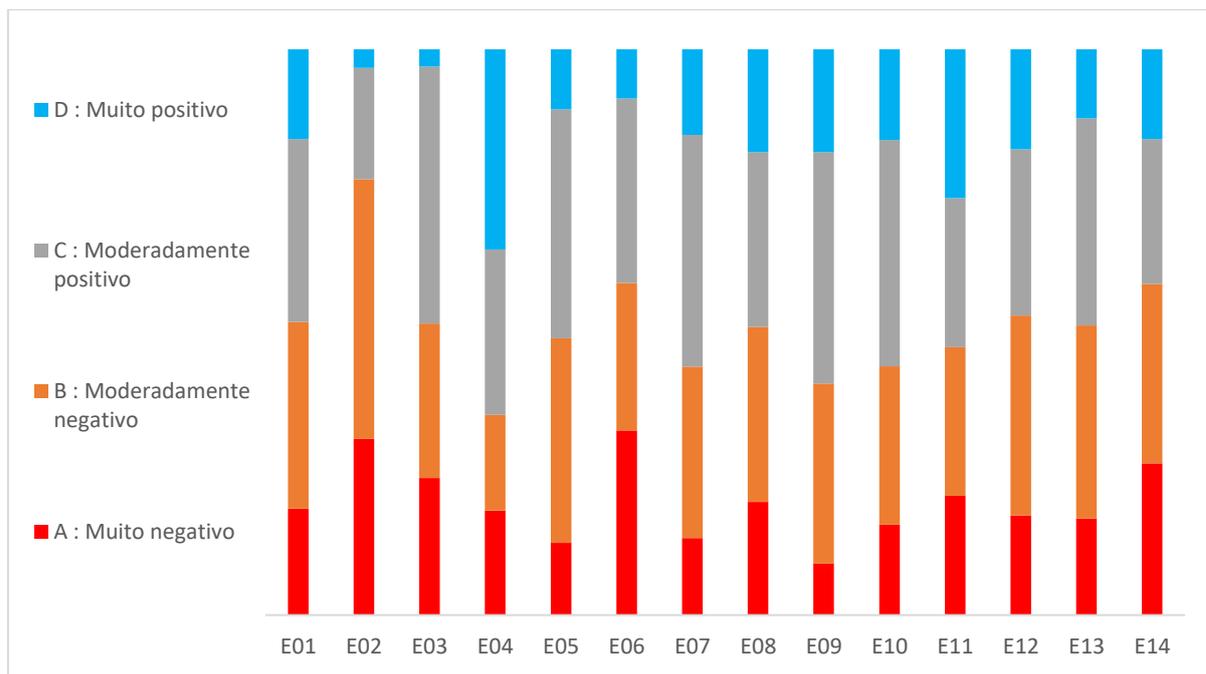
FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

entrevistados; c) Controle Social e Controle Social Efetivo com 12 (doze) menções pelos entrevistados; d) controle hierárquico com 9 (nove) alusões pelos entrevistados.

Em outra análise, o *software* Nvivo® foi utilizado na organização e análise dos dados de maneira operacional, sistemática e efetiva, como sugerido por Guizzo, Krzimirski e Oliveira (2003). Foi realizada, dessa maneira, a análise de sentimento das 14 (quatorze) entrevistas, ou seja, foi analisado se se tratava de entrevistas positivas, negativas, mistas ou neutras.

A realização da análise de temas e de sentimentos, ocorreu ao ser diagnosticado o tom geral do conteúdo e, assim, avaliar o sentimento de palavras em isolamento por meio de algoritmo próprio (NVIVO, 2017). O resultado foi compilado nas seguintes tabelas:

Gráfico 03: Codificação de sentimentos



Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se do gráfico 02 que há, no discurso, uma tênue predominância de falas moderadamente negativas ou negativas. Isto se dá, possivelmente, em razão dos diversos custos das atividades de controle elencados pelos entrevistados, em que pese ter sido



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

observada a percepção de que o controle tem vertentes benéficas, consideradas importantes para a administração.

Ainda com o apoio do *software* Nvivo®, foi realizada consulta de pesquisa de texto dos seguintes termos: CUSTO, CGU, TCU, CONTROLE. A escolha destes termos não se deu ao acaso, uma vez que foram os mais mencionados nas 14 (quatorze) entrevistas realizadas e possibilitaram uma análise das vertentes levantadas no referencial teórico.

Inicialmente, o termo “CUSTO” teve 45 (quarenta e cinco) menções, por 8 (oito) dos entrevistados. A visualização dos resultados pode ser consultada no apêndice I deste trabalho. O termo “custo” conta com ligações aos seguintes termos: “custo do controle”; “custo dos serviços”; “custo elevado”. Trata-se de um termo melhor analisado no próximo subcapítulo.

O termo “CGU” teve 75 (setenta e cinco) menções, por 8 (oito) dos entrevistados. A visualização dos resultados pode ser consultada no apêndice I deste trabalho. O termo “CGU” conta com ligações aos seguintes termos: “CGU e controle interno”; “CGU e TCU”; “CGU e auditorias”. Trata-se de um termo melhor analisado no próximo subcapítulo.

O termo “TCU” contou com 167 (cento e sessenta e sete), por 13 (treze) dos entrevistados. A visualização dos resultados pode ser consultada no apêndice I deste trabalho. O termo “TCU” conta com ligações aos seguintes termos: “TCU e controle externo”; “TCU, CGU, MP”; “TCU e presença muito forte”. Trata-se de um termo melhor analisado no próximo subcapítulo.

O termo “CONTROLE”, por sua vez, teve 367 (trezentas e sessenta e sete) menções, por 14 (quatorze) entrevistados. A visualização dos resultados pode ser consultada no apêndice I deste trabalho. O termo controle conta com ligações aos seguintes termos: controle exercido pelo TCU; controle da gente no nosso atuar; controle externo; controle interno;



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

controle de órgãos; controle engessa; controle social e controle preventivo. Trata-se de um termo melhor analisado no próximo subcapítulo.

4.2 Das percepções dos servidores entrevistados sobre os custos do controle na administração pública

A percepção dos entrevistados sobre o controle, como positivo ou negativo, foi analisada durante as entrevistas. O quadro abaixo sintetiza como foi codificada esta percepção sobre o custo do controle.

Quadro 02 – Percepção dos entrevistados sobre o custo do controle

ANÁLISE	CATEGORIA DE CUSTO	SUBCATEGORIA	ENTREVISTADOS														
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
Negativa	Social	Controle Social		x		x				x	x				x	x	
	Social e Administrativo	Controle como indutor de políticas públicas	x		x		x	x	x	x					x		x
	Econômico	Despesas Internas		x			x		x		x		x	x			
	Econômico, Administrativo e Social	Custo do Controle	x	x		x	x		x	x	x		x		x	x	
	Administrativo e Econômico	Divergência entre órgãos de controle				x											
	Administrativo	Existência de sistemas próprios dos órgãos de controle					x	x				x	x				x
	Administrativo, Social e econômico	Tempo gasto com órgãos de controle	x	x		x	x	x				x	x		x		
	Administrativo	Apagão das canetas			x	x		x			x						x
Positiva	Administrativo	Auditor como alheio à realidade		x		x		x								x	
	Benefício	Atuação preventiva dos órgãos de controle				x		x		x				x			
	Benefício	Atuação do controle como benéfica	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se que foram compilados dados de 11 (onze) percepções de controle nas entrevistas. A análise indicou que 9 (nove) foram tidas como percepções negativas e 2 (duas) como percepções positivas. A seguir, é apresentada cada uma das percepções elencadas no quadro 02, de maneira a apresentá-las com a literatura sobre o tema.

4.2.1 - Do controle social

O Controle social foi mencionado por 06 (seis) dos quatorze entrevistados. Para a CGU (2021), o controle social é a efetiva participação da sociedade não apenas na fiscalização da utilização de recursos públicos como também na formulação e no acompanhamento de políticas públicas.

O “verdadeiro controle deveria ser o controle social” descreve o E02, ao discorrer sobre o controle na administração. Esta afirmação foi confirmada pelo E04, ao declarar que “temos também a importância do controle social, de questionamentos e demandas oriundas da sociedade civil”.

Segundo Matias-Pereira (2014), para que o controle social seja possível é preciso controle, fiscalização e a responsabilização (com um ambiente favorável), de maneira que o controle seja aceito como a capacidade de um ator influenciar outro ator da sociedade. Isso se coaduna com o preceituado por De Paula (2005), para quem o processo de redemocratização brasileiro do último século é caracterizado por maior mobilização da sociedade na busca por reformas e construção de um modelo de gestão pública aberto a demandas de cidadãos.

Para o E02, acaba-se utilizando “pessoas da administração pública, para revisar um controle que, em tese, poderia ser feito de forma mais abrangente, mais efetiva, pelo povo”,



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

concluindo que tal proceder “é um desperdício de energia e de dinheiro” e a solução seria o controle social.

Então eu acho que é isso, o controle social, porque você divide, ao invés de você gastar com isso, com certeza, as próprias empresas vão começar a fiscalizar, o povo vai começar a fiscalizar, teu inimigo aí da mesa do lado vai começar a te fiscalizar.

O aumento do controle social e da responsabilização dos gestores públicos é considerado imperativo para a manutenção da democracia no Brasil (RAUSCH; SOARES, 2010), entretanto é de se observar que, para o E08, desde a Constituição da República:

Os canais que se abriram foram muitos, mas eu acho que ainda tá tudo meio desorganizado, tanto **o controle social, eu acho que ele é um pouco desorganizado, acho que a gente precisa qualificar melhor**, porque mesmo com o controle a gente continua tendo muitos episódios de malversação, de má gestão, então acho que isso tem um pé no perfil de quem pratica, mas também de quem tá fazendo o controle que não tá devidamente capacitado pra fazer esse controle, e acaba escapando. (grifo nosso)

A observação de que o controle social ainda carece de maior atuação também foi mencionada pelo E12: “eu percebo que falta muito controle social, e que ele é o principal de todos”, de igual maneira, para o entrevistado 07:

Por mais que a literatura fale que se tem que estimular o controle social, coisas aí que você deve estar estudando, **você vai ver que muito pouco se avança em relação a isso**. A percepção de controle da população no Brasil ela é muito pequena, a meu ver. (grifo nosso)

Segundo Costa (2012), o controle social deveria ser maior pelos cidadãos beneficiários e pelos financiadores, que deveriam se atentar mais diretamente para a fiscalização dos atos dos governantes. Para o autor, a existência de conselhos gestores cumpriria importante papel na gestão pública, ao impedir o gestor de utilizar recursos sem critérios. Assim também para Alves da Costa e Da Silva Souza (2020), para quem a participação da sociedade na fiscalização, monitoração e controle influencia os atos do administrador público, tornando o controle um mecanismo de controle de ilegalidades.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Por fim, para o E12, o controle social também conta com a importância de acionar “alguns órgãos, para que esses órgãos atuassem junto” à administração para sanar eventuais irregularidades. Exemplifica o E12 da seguinte maneira:

Vou só dar uma pincelada no controle social, apesar da gente de certa forma, os servidores terem um acesso liberado a nós, eu não considero que exista um controle social efetivo dos servidores sobre as atividades da gestão de pessoas, a gente tem uma grande falha de comunicação, **os servidores não sabem o que acontece aqui, não sabem como as decisões são tomadas.** (grifo nosso)

Neste ponto, vale mencionar é que existem trabalhos como o realizado por Figueiredo (2016), para quem é importante o empoderamento da sociedade, com uma mudança na cultura da cidadania e, conseqüentemente, com maior noção de pertencimento dos cidadãos, que passariam a perceber que sua ação pode ser efetiva no que diz respeito ao controle de gastos públicos, por exemplo.

Enfim, para o E13, o controle social está mais fácil de ser realizado, uma vez que o “SEI [Sistema Eletrônico de Informação] foi uma revolução, de você ter aí um sistema de controle, não deixa de ser um sistema de controle, que você tem ali toda a gestão do seu documento, com horário, com facilidade de busca”.

A percepção do controle social, mencionado por seis entrevistados, é categorizada como custo social, pois, ao não ser realizado um controle das atividades realizadas pela administração, quem perde é o cidadão e, claramente, o cidadão mais pobre, que depende de políticas públicas e de sua eficiência (PEREZ, 2018).

4.2.2 – Da atuação do controle como indutor de políticas públicas

A percepção de 8 (oito) dos 14 (quatorze) entrevistados envolve a atuação do órgão de controle como indutor de políticas públicas. Trata-se, segundo as palavras de Marques Neto e Palma (2017), do deslocamento das atividades administrativas para a instância



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

controladora, de maneira que o controlador modela a atividade-fim por meio de comandos concretos.

Este tema foi bem resumido pelo E 08, ao relatar que “muito se reclamou sobretudo do TCU nos últimos anos, muita gente dentro do executivo diz que o TCU tá querendo ser formulador de política pública”.

Para o E03, os acórdãos do “TCU orientam a gente direto na tomada de decisões aqui”, de maneira que se opta por seguir “essas orientações normativas pra evitar um susto”. Esta é, inclusive, a percepção do entrevistado 05, para quem

É uma voz técnica te falando, uma visão sobre aquilo, e aí nós criamos depois de muitas demandas o hábito de ler os acórdãos, de receber os acórdãos, sempre estar se atualizando lá na jurisprudência deles, pra estar atualizado ali, de acordo com o que eles indicam. (grifo nosso)

O E01, por sua vez, criou um mecanismo para oficiar o Ministério Público antes de tomar decisões. Para o mencionado entrevistado: “o que aconteceu, diminuiu muito os pedidos no MP, que agora tá mais transparente, a gente começou a notificar o MP, a gente começou a mandar ofício pro MP, a gente começou a ligar pro MP, a gente ligava pra sindicatos”.

Ainda para o E01, há um relato de que “nós estamos sendo cobrados da CGU ações de trabalho, principalmente aqui, em alternativa penal, porque eles já têm estudo, eles vão estudando, eles vão se aperfeiçoando, e é uma visão externa à nossa”.

De igual maneira, o E09 relata que “algumas vêm com determinações, recomendações, que são acatadas de uma forma geral, inclusive, relacionadas a concursos públicos”.

Olivieri (2016) discorre sobre o tema ao expor que, diante da baixa efetividade dos controles administrativos internos aos ministérios e a seus órgãos, o controlador acaba por



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

discutir a implementação das políticas (em especial no caso da execução das obras), de modo que interfere na área de decisão dos gestores, que são os responsáveis pelas decisões de implementação.

Os exemplos da atuação dos órgãos de controle como indutores de políticas públicas são diversos e se destaca o relatado pelo E12, para quem “acho que houve várias recomendações, acho que até da procuradoria da universidade, pra que se modificasse a forma de fazer manutenção”, concluindo o mencionado entrevistado:

É, e de certa **forma, o controle vem também e você altera a forma de funcionamento da máquina, dos processos**. De certa forma ele pode, as pessoas sabendo utilizá-lo e o órgão sabendo tratar ele pode ter um caráter propositivo. (grifo nosso)

Outro exemplo é o apresentado pelo E14, com a seguinte situação:

Vou te dar um exemplo, uma das primeiras coisas quando eu entrei aqui no governo, tinha um cálculo de loteria que ninguém sabia de onde que vinha, me passaram essa demanda, faz a engenharia reversa do cálculo hoje, porque esse dinheiro é repassado assim? E aí eu descobri que veio de uma determinação do TCU, ele fez a conta, e assim, é um trabalho do executivo, talvez o TCU poderia falar, olha, isso está uma bagunça, essa legislação é muito complexa e ela tem competições, reúnam-se, órgãos do executivo, criem um comitê e regulamentem isso. Uma interpretação única, ainda que seja possível mais de uma interpretação. Agora **ele chegou e falou a conta que deveria ser feita, e ele adotou uma interpretação dizendo assim**, eu lembro até hoje, porque é emblemática, porque os percentuais estavam em lei complementar, o outro estava em lei ordinária, ele falou, lei complementar como está acima de lei ordinária, tem que valer o percentual da lei complementar. (grifo nosso)

[...]

Esse excesso de intervencionismo, sabe? É uma coisa que todo mundo veste essa camisa. Principalmente **ministério público, TCU, eles acham que sabem o que é melhor pro país, digamos assim, e aí eles interpretam a lei, fica um pouco além dela, do que eles acham do que é melhor, só que eles estão longe às vezes**, é igual esse caso do ministério público junto ao TCU, que pediu pra criar uma codificação única, pessoal ficou uma discussão eterna lá. Não sei se essa era a melhor solução, entendeu? (grifo nosso)

Conclui o E14 que, “esse excesso de intervencionismo, ele acaba substituindo um pouco o executivo e aí ele pode acabar prejudicando a adoção de soluções técnicas um pouco



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

melhores do que aquelas que ele, entre aspas, força a adoção, isso é um problema”, de maneira que “vem uma determinação assim, renúncias assim, assado, [...]. Às vezes destoa um pouco da nossa interpretação, mas o pessoal aí fica com medo acaba aceitando a interpretação do TCU”.

Por fim, para se observar como é enraizado o papel do controle como indutor de políticas públicas, é importante mencionar que para o E07 as “atividades de controle têm vários benefícios, o principal deles, que eu quero chamar a atenção, é ser um modificador da cultura do brasileiro”. Ademais, o controle também é tido como benéfico em relato do E04, para quem o órgão de controle “induz boas práticas. Boas práticas de governança, boas práticas de políticas públicas”. Dessa maneira, para o entrevistado: “alguns de nós são destravados graças aos órgãos de controle, porque aí você cria uma espécie de constrangimento, aí o órgão é obrigado, é incitado a resolver [...] esse papel de indutor de boas práticas é muito importante que os órgãos de controle exerçam esse papel”.

O controle como indutor de políticas públicas, mencionado por oito entrevistados, é categorizado preponderantemente como custo social e suplementarmente como custo administrativo. Considera-se custo social, pois determinadas ações são realizadas apenas em virtude de determinações dos órgãos de controle (REIS, 2020; ANECHIARICO; JACOBS, 1996), sem considerar o benefício/prejuízo gerado pela resposta à ação do órgão de controle, o que acaba por diminuir a forma de participação e de representação social (VERA; LAVALLE, 2012) sucedendo, assim, o deslocamento das competências administrativas para os órgãos controladores (MARQUES NETO; PALMA, 2017).

Ademais, considera-se o controle indutor de políticas públicas como custo administrativo, pois está à frente do cenário tido como o aumento de legislações dissuasórias, reforços contábeis e controle interno sobre a administração (MATIAS PEREIRA, 2005), os



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

quais, muitas vezes, não são economicamente viáveis (BROWN, 1999; JACOBS; ANECHIARICO, 2001a).

4.2.3 – Das despesas internas

Mencionado por 6 (seis) dos 14 (quatorze) entrevistados os custos com as despesas internas são responsáveis pela gestão dos gastos e do atendimento das metas públicas (SALVATORI, 2020), de maneira a assegurar a consecução da missão, do objetivo e das metas da administração pública (TCU, 2011). Trata-se do que é mencionado também na literatura como controle interno, exercido pelos próprios órgãos administrativos (procuradorias, corregedorias e ouvidorias).

Na tentativa de conceituar o que é o controle interno, o E07 discorre que “o controle primário, vamos assim dizer, que a gente chama de primeira linha de defesa, é o controle do próprio gestor, gestor no sentido lato sensu, todos nós somos gestores de alguma coisa, enquanto servidores públicos”. Complementa o mencionado entrevistado ao dizer que “a gente está falando de controle, de controle no sentido de controle interno, no sentido bem lato, no sentido bem orgânico, porque para além desses controles orgânicos, a gente também começa a explorar os controles específicos de cada órgão”.

Para o E02, o controle interno é o feito pela CGU na administração pública federal. O que estaria de acordo com a ideia de que o controle interno é o conjunto de órgãos e funções da administração (Sistema de Controle Interno - SCI) (SALVATORI, 2020). Já para o E09, há uma mistura entre controle interno e o controle de fluxos processuais, de maneira que:

Controle interno que é voltado pra denúncias de corregedoria, mais relacionadas a conformidade de processos, então com certa frequência os gestores que ocupam essa.....e que elaboram aqui na



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

coordenação como um todo, não só aqui que sentam nessa cadeira, mas também que elaboram na coordenação, **acabam tendo que prestar esclarecimentos sobre fluxos processuais, sobre a própria matéria em si, enfim, pra que seja atestada a conformidade desses processos ou não, ou se verifique a necessidade de fazer algum ajuste, atualizar** algum normativo. (grifo nosso)

Observa-se que o E09 entende o controle interno como uma conformidade processual, o que estaria em consonância com a descrição doutrinária, para a qual o controle interno é o cumprimento de um objetivo definido (TCU, 2011).

A ideia de que o controle interno diz respeito aos fluxos processuais e, porque não, à própria burocracia também faz parte da percepção do E05, para quem:

Nós temos uma escada aí com 4 degraus. Será que esse controle é tão necessário de uma pessoa ver o que eu fiz, pra outra pessoa ver o que ela afirmou o que eu fiz, pra uma outra pessoa referendar? Eu acho que esse engessamento que eu estou dizendo ele chega nesse ponto, ele acaba talvez aí gerando essa questão de engessamento que eu digo, essa morosidade, que as vezes não é necessária, e **eu entendo isso como uma forma de controle, porque não faz o menor sentido eu ter que passar por 4 degraus, sendo que todo mundo só vai dar um joinha no processo agora, dizendo eu vi, realmente você fez.** Então ele vai demorar dois dias com um, um dia com outro, mais um dia com o outro lá, que vai depender da disponibilidade da assinatura, do último assinar. Então eu entendo assim, a gente tá na minúcia, tá no detalhezinho aqui, mas é uma questão que não é só comigo, não é só no meu órgão, é geral. (grifo nosso)

Outra vertente do controle interno foi observada pelo E12, para quem se trata, na verdade, de um controle hierárquico. Para o entrevistado:

A gente sofre de certa forma um controle hierárquico, que **eu entendo também que ele não é muito efetivo, porque geralmente são demandas dos gestores de cima, e, na maioria das vezes, não são demandas prioritárias dos próprios servidores.** (grifo nosso)

Marques Neto (2010) entende que o controle pode ou não advir de uma relação hierárquica, em que haja escalonamento de poderes, sendo exercido, neste caso, pelos superiores que detêm a competência de dar ordens, expedir instruções, organizar serviços, fiscalizar atos e atividades dos subordinados. Trata-se, assim, para o autor, de um controle exercido internamente em um órgão público pelo superior sobre seus subordinados.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Por fim, é importante mencionar que, para Olivieri (2016), a literatura internacional relata que o controle interno ao executivo tem como tendência se ligar à operação da gestão pública e ajudar os gestores a promoverem não apenas o cumprimento da legalidade, mas também de operações efetivas e de produção de informações para uso da própria organização pública e da população. Entretanto, relata a autora que, no Brasil, os controles, na prática, realizam o controle de legalidade não aberto a discussões sobre parâmetros de qualidade e efetividade.

A percepção das despesas internas, mencionada por seis entrevistados, é categorizada como custo econômico. Trata-se, em verdade, dos custos dos processos, em que o foco da administração é na exclusiva absorção das normas burocráticas e do controle pelo administrado, o que gera maiores valores, por exemplo, na aquisição de material. Ao trazer a generalização para vários dos processos vivenciados pelos gestores públicos, permite-se, de certa maneira, expandir a análise apresentada por Motta (2010, p.160) que menciona o sistema de aquisição como “corruptocêntrico”, uma vez que a legislação brasileira para realizar licitação é voltada a evitar eventuais atos de corrupção, e não para a aquisição de material por menores valores.

4.2.4 – Dos custos do controle

Apesar de Falk e Kosfeld (2006) relatarem que o controle conta com custos escondidos, que devem ser levados a sério, a existência de algum custo foi relatada por 12 (doze) dos 14 (quatorze) entrevistados.

O E11, por exemplo, discorre sobre o que, para ele, é corriqueiro na administração pública: “o bom servidor público é aquele que responde, que quem não responde não se apresenta pra nada.” Esta fala é corroborada por Vernalha (2016), para quem o dia a dia da



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

administração atrai riscos para o administrador que atua não apenas na busca da melhor solução para o interesse público, mas também para se proteger.

Ademais, os gestores públicos optam por orientações e interpretações mais conservadoras dos dispositivos legais e buscam alinhamento com as visões defendidas pelos órgãos de controle, tentando, assim, blindar-se de eventuais contestações (MUNDIM, 2020).

Pode-se dizer, portanto, que há uma normalização da resposta aos órgãos de controle, de maneira que, para o E11, o custo do controle dá-se uma vez que

A grande justificativa de tudo o que acontecia era que você ia responder, como **se você fizesse um pouco mais, os órgãos de controle iriam verificar qualquer falha**, como se você trabalhasse além do horário, você deveria compensar porque senão, se acontecesse alguma coisa durante o trabalho, o teu chefe imediato ia ser punido. (grifo nosso)

Trata-se, também, neste caso, da administração defensiva, que é mencionado por Jacobs e Anechiarico (2001a) como uma das patologias da burocracia: realizar determinados atos apenas como proteção.

A literatura descreve que entre alocar o tempo dos servidores para formular políticas públicas, modelar contratos administrativos e alocar o tempo dos servidores para responder aos órgãos de controle, a resposta é única: os gestores priorizam as respostas aos órgãos de controle (MARQUES NETO; PALMA, 2017). A percepção do E4 sustenta esta teoria, pois:

Em muitos momentos, o gestor deixa de fazer as suas atividades diárias, ou seja, ele deixa de focar naquilo que é essencial, pra poder responder aos órgãos de controle. Então eu me deparo muito com esse tipo de situação, o gestor me falando, [...], **eu tenho que, às vezes, deixar de fazer o que eu deveria fazer, aquilo para o qual eu sou pago, pra responder ao órgão de controle.** Então tem realmente um custo, eu diria, talvez a gente pudesse se expressar da seguinte forma, o órgão de controle, `as vezes, descalibra um pouco, no grau de exigência, de cobrança de detalhes.

[...]

O gestor deixa de fazer a atividade que é essencial pra responder ao órgão de controle. Então talvez a gente pudesse resumir essa sensação em sobretrabalho.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

[...]

Um sobretrabalho, porque a gente se vê nessa situação de sempre estar sempre respondendo aos órgãos de controle, e esse sobretrabalho é intensificado por aquele aspecto que eu comentei contigo, dentro dos órgãos de controle existem secretarias cujas visões não convergem sempre. (grifos nossos)

Além da priorização da resposta aos órgãos de controle, é importante observar o fator desmotivacional, relatado pelo E13:

Eu não digo que impeça, mas às vezes desmotiva, sim. Vou dar um exemplo aqui, às vezes, o pessoal que faz o comunicado de ocorrência de uma situação, e aí você vai às vezes pro procedimento aí às vezes já tem uma representação falsa, aí a dor de cabeça que a pessoa tem em responder essa representação, o cara fala, **vou deixar de escrever porque eu não tenho paciência pra ficar respondendo,** tem que ir lá, entendeu? Então existe essa desmotivação. Não falo que impeça, porque eu acho que na hora que tiver que anotar, a pessoa vai anotar, mas às vezes você desmotiva para que seja feita a maneira mais perto do ideal. (grifo nosso)

Outro custo observado foi relatado pelo E02, para quem há um aumento de custos das aquisições realizadas pelos pela atuação dos órgãos de controle. Isto sustenta a análise feita pela CGU (2020), para este órgão, os custos com os procedimentos administrativos para processos de aquisição de bens, muitas vezes, superam o do produto a ser adquirido. Assim, para a CGU (2020, p.17), “a União vem gastando mais recursos financeiros com procedimentos administrativos do que com as aquisições de bens e contratações de serviços propriamente ditos”. Discorre o E02:

Na realidade às vezes você compra uma besteira, vai comprar uma televisão, que seja, o que vejo, a crítica né, se eu pegasse esse dinheiro e fosse ali no mercado pra poder comprar uma televisão, eu compraria ela talvez por 1.000 reais. Só que aí você monta uma estrutura toda de licitação, várias pessoas envolvidas, termina comprando a televisão, que era por 1.000, por 1.200, por mais que você queira diminuir o preço, o cara demora pra te entregar, quando entrega geralmente não é uma marca das melhores, aí você tem uma comissão de recebimento, depois você tem uma assessoria de controle interno, todos os órgãos terminam tendo essa assessoria de controle interno, depois tem o próprio controle interno da CGU, depois ainda sobre pro TCU, ou seja, **você vê que a fiscalização termina sendo mais cara às vezes do que a suposta economia que você teria se você simplesmente comprasse aquilo ali mais caro, então há uma discussão grande**



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

em cima inclusive de critérios né, ao invés de fazer uma fiscalização mais direcionada a grandes vultos, as dispensas, a inexorabilidade que geralmente são as grandes aquisições da administração pública, você vê que há um esforço muito grande dos órgãos de controle interno, e externo também, pra poder avaliar compras, que, no final das contas, você vê que os gastos com a fiscalização termina sendo muito maior do que a própria economia que você teria. (grifo nosso)

Observa-se que, para o E02, a fiscalização pode custar mais aos cofres públicos do que uma pretensa economia. Sendo assim, observa o E02 que existe inúmeras dificuldades desde a licitação/aquisição do produto, pois:

E olha, você tem uma dificuldade de compra devido a legislação de licitação, depois você tem uma dificuldade de aquisição, porque os caras tem preconceito com a administração pública, por isso que eles jogam o preço lá em cima, depois que você adquire você tem uma comissão de recebimento, você tem o controle interno, você tem a AGU, que é o controle prévio, depois você tem o CGU que é o controle da administração pública federal, depois você tem o TCU, e **depois se der algum problema, tem a tomada de contas que eventualmente ainda manda pra corregedoria, que tem que formar uma comissão prévia, depois essa comissão previa que abre a sindicância, e depois você vai pra lá, aí o cara tem que contratar advogado, esse funcionário que vai pra lá está perdido por um ano pra se defender, depois que ele se defende e volta, esse funcionário está perdido pro resto da vida, em cima de determinadas condições.** Eu conheço isso, gente que foi pra corregedoria ou enfrentou uma tomada de contas, hoje em dia se você pedir pra ele assinar pra comprar uma água mineral, o cara não, não faço, não faço por isso, não faço por aquilo, porque parece que...e muitas vezes o cara não tinha não, problema, às vezes era uma culpa mínima, ou ele foi no meio, ou teve que assinar como substituto, e ficou respondendo durante anos, mas esse funcionário está perdido para a administração pública. Nunca mais você vai contar com ele pra nada que envolva responsabilidade ou que cubra o salário que é pago a ele, por todos nós.

[...]

Mas o que a gente vê hoje é muito mais desperdício de dinheiro público numa má aplicação do que no próprio desvio. E quando eu falo má aplicação é o cara que acha que tem que ter uma ponte quando a ponte é desnecessária, gasta um absurdo pra colocar aquela ponte que liga nada a coisa nenhuma. Às vezes até uma improbidade naquela modalidade da culpa, mas não é que o cara queria desviar dinheiro, mas é uma má aplicação, uma má fiscalização, uma má gestão, e a corrupção também. A corrupção pode até ser mais nefasta, uma questão de culpa ideológica, mas acho que a má gestão, a má fiscalização, o problema do sistema terminam custando muito mais caro para a administração pública. (grifos nossos)



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Exemplo do aumento do custo de licitações, após a atuação de órgãos de controle, é mencionado pelo E02, como se observa da seguinte transcrição:

Tem um setor específico lá do TCU, quer dizer, isso já não era nem mais no âmbito do controle interno, as vezes o próprio órgão externo ele resolve pegar um case, olha eu quero tal unidade, eu quero investigar como é que tá a política, a gestão, sobre a área de informática, as vezes acontece. Então eles pediram lá, toda a área de informática a gente passou. Olha o que aconteceu, em 2008, 2009, o contrato era o seguinte, você contratava por posto. Eu contratava analistas de sistema, por exemplo. E o analista de sistema, vamos supor que ele ganhasse lá 5 mil, e a gente gastava 10 mil, porque a empresa terceirizada, você tem que pagar, tem os encargos, ele ganhava líquido seus 5 mil, mas o custo do posto era 10 mil. Aí o TCU, não era infundada a posição dele, mas ele diz, eu não posso contratar um cara por posto, como já aconteceu também quando a gente fez um contrato mas numa outra área, isso lá com boleto de limpeza, eu tinha um posto de limpeza, aí o TCU disse, eu não posso contratar um cara por posto, porque é o seguinte, tem um cara que produz 2X e esse produz X, tem um cara que limpa 100 metros quadrados e outro limpa 50 metros quadrados. Então, não é lógico, até faria sentido, mas eu tenho que contratar o cara por ponto de função de informática que ele faça ou tenho que contratar o cara por metros quadrados que ele limpe em determinada área. Mas a gente argumentava, olha você tem razão, mas o mercado não é assim, o mercado brasileiro não tem essa expertise, pra gente fazer esse tipo... vai sair mais caro. **Ele diz, se vai sair mais caro ou não vai sair mais caro, não importa, tem que fazer desse jeito. A gente fez.** O cara que a gente gastava 10 mil pra fazer qualquer coisa durante o mês todo, que a gente pedia, vamos supor que ele chegava a fazer 100 pontos de função, o número não é bem esse, o que é que aconteceu, na licitação, cada ponto de função, como hoje custasse em torno de 1.000 reais, **o mesmo cara que fazia tudo pra mim durante o mês, que pagava 10 mil, hoje eu pago 100 mil, só pra você ter um paralelo. Mas o TCU ficou satisfeito porque as boas práticas nessa questão de informática, porque agora estava tudo certo,** porque o cara que fazia X não podia ganhar igual o cara que fazia 2X, mas eu estou pagando 10X por cada um deles. Então assim, é incompreensível, não parece ser uma visão capitalista, é uma visão absurda, não sei se o pragmatismo, a teoria, eles querem que haja teoricamente uma boa ação, não importando se você vai gastar mais ou menos. A mesma coisa na questão da limpeza, o metro quadrado terminou ficando muito mais caro do que o outro que estava lá, e não era uma sensação de mais valia não, de estar explorando o cara, é que simplesmente a empresa considera vários itens, e considera o pior cenário possível pra que ela não tenha prejuízo, e geralmente você termina tendo mais custos. (grifos nossos)



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

A sensação de que os órgãos de controle não analisam o custo de suas decisões também foi mencionada pelo E09, para quem “algumas decisões que porventura acabam sendo acatadas, mas não se pensa na logística que isso vai trazer e nos gastos que isso vai acarretar, nos valores, enfim, tudo isso”.

Observa-se que o E02, além da já mencionada percepção de que há um aumento do custo do processo licitatório em virtude da atuação dos órgãos de controle, relata que “esse funcionário (que acaba por responder perante órgãos de controle) está perdido para a administração pública. Nunca mais você vai contar com ele pra nada que envolva responsabilidade”, de maneira que se trata de um custo tratado por Bandiera, Prat e Valletti (2009) como custos ocultos, que envolvem o excesso regulatório e que acaba por aumentar o custo das compras públicas.

A sensação de que servidores estão perdidos “para sempre” depois da atuação de órgãos de controle é compartilhada pelo E05, para quem:

Eu já vi um colega tendo que responder a uma demanda que ele demorou um dia, um dia e meio. A gente trabalha com meta lá, então a gente acaba...quando teve isso daí ele teve que mudar lá a parte da meta dele, justamente pra poder finalizar essa demanda. **Existem outros casos, tem um outro colega também que foi citado num processo, porque aprovou uma prestação de contas, o TCU mandou lá o boleto pra ele, mandou muita coisa, ficou desesperado, então ele demorou mais de uma semana só por conta disso.** (grifo nosso)

O excesso de trabalho gerado pelo órgão de controle foi mencionado pelo E14, pois, para este entrevistado, tal órgão “pede uma coisa meio mastigada, e fica pedindo, pedindo, e eu acho que é um excesso, que ele põe muita carga de trabalho no executivo, na instituição”.

Segundo Marques Neto e Palma (2017), os agentes de controle têm uma postura um tanto desconfiada relativa àqueles que exercem função pública sem passar por concurso, dando pouco valor aos mecanismos de legitimação democrática.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Observa-se que não se está falando de alto nível de corrupção ou da prática de ilícitos para que o órgão de controle atue. Trata-se da atuação ordinária do órgão de controle que, conforme menciona o E14, “põe muita carga de trabalho no executivo”. A literatura trata do tema desta forma: a menos que a punição seja proporcional ao tamanho do ilícito, pode existir redução das atividades do serviço público e, assim, a qualidade do serviço prestado poderá deteriorar-se, mesmo com níveis baixos de ilegalidades (KWON, 2014).

O EO9 exemplifica que o custo financeiro decorrente da atuação de órgãos de controle com a seguinte passagem:

A gente teve situações, e olha o custo elevado disso. Vou dar exemplo de um defensor que entrou com uma ação, não, foi MP, acho que foi uma ação civil pública, que culminou em uma decisão por parte de um juiz federal, para que a gente alterasse no nosso edital a possibilidade das grávidas poderem remarcar o teste físico. Cara, será que, quando ele pensou nisso, ele pensou na quantidade de inscritos que a gente tem no certame, na desigualdade que poderia gerar em relação a questões do dia, porque todo mundo que vai fazer o certame naquele dia, naquela localidade, vai estar submetido às mesmas condições, clima, temperatura, etc. então ele desconsiderou isso com certeza pra dar uma decisão dessas, **desconsiderou a logística empregada, e, acima de tudo, que tudo isso custa dinheiro, é um valor, e não é dinheiro do bolso dele ou meu, enfim, é dinheiro público, é do bolso de todos nós, sabe, então assim, que esse tipo de decisão, ela vem as vezes.** (grifo nosso)

Existem outros métodos de se observar os custos do controle, como é o caso do método utilizado pelo E08, para quem o custo do controle se divide entre objetivo e subjetivo.

Eu acho que tem um efeito objetivo e tem um efeito subjetivo, e eu digo mais que eu gosto do subjetivo. O subjetivo assim, depois que você lida com os caras, você vê que é tranquilo, mas pra quem não quer sair da zona de conforto, **o TCU sempre é assustador, e eu acho ótimo.** Eu acho lindo que quando alguém resiste, resiste, até chegar o momento assim, eu digo sempre, o TCU ele recomenda, recomenda, e chega um momento que você fica muito teimoso, gestor do executivo, aí o TCU diz, olha, acabou essa brincadeira, então eu não vou mais recomendar, eu vou determinar, e aí começa a correria.

Houve, inclusive, a menção ao paradoxo da falta de transparência pelo excesso de informação, como relatado pelo E014:



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Ainda tem outro probleminha que eu acho também que causa esse tipo de controle que é o seguinte, que **eu acho que é um paradoxo, a falta de transparência pelo excesso de informação.**

Cada ano a gente cria tabelas a mais pra alguém fazer alguma análise pronta de alguma coisa, a gente pré-fabrica uma análise aí, digamos assim, isso atrapalha a transparência, e eu acho que isso vem muito de controle externo, e eu tenho a impressão que o pessoal tem medo. Por exemplo, se tem uma tabela que ela é completamente inútil, que ela não faz o menor sentido, ela só culmina ali, aquela peça, aquele documento, todo mundo fica com medo de tirar, porque o TCU pode falar, você tirou, você tá escondendo alguma coisa, entendeu. (grifo nosso)

Trata-se de paradoxo interessante, cujo correspondente este pesquisador não obteve na literatura. Dos entrevistados, 12 percebem os custos do controle de modo categorizado, ou seja, preponderantemente como custo econômico e suplementarmente como custo administrativo e como custo social. Consideram custo econômico, pois o retrabalho mencionado por eles gera custos para a administração pública seja com o pagamento de pessoal, seja com a manutenção da própria máquina administrativa. De outro lado, o custo administrativo é observado na inviabilização da atividade administrativa, na medida em que servidores/gestores deixam de praticar atos considerados legais para se adequarem ao posicionamento dos órgãos de controle, por receio de que determinada prática seja enquadrada como ilícita (BUGARIN; MENEGUIN, 2016). O custo social é observado pois em contratos públicos o bem estar social – não poucas vezes – depende da rapidez com que o bem é entregue (LEWIS; BAJARI, 2011).

4.2.5 – Da divergência entre órgãos de controle

Mencionada por um dos entrevistados, a existência de divergência entre os órgãos de controle é vista por Alves (2009) como a inadequada presença de múltiplos atores atuando de maneira descoordenada. Sobre tal questão o E04 disse:



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Dentro do TCU você tem uma secretaria que pensa de uma forma e essa forma é diferente de outras secretarias dentro do próprio TCU, então às vezes nós somos questionados a cerca de um tema, mas por ângulos distintos a depender da secretaria que aborda aquele tema, e a gente tem que responder as duas secretarias, então você tem que ter um melindre, de ter uma resposta que não deixe brecha pra um questionamento, porque são órgãos que as vezes eles apresentam divergências do próprio corpo técnico. . Então existe uma insegurança jurídica. Acho que esse talvez seja o ponto mais sensível desses últimos tempos,

[...]

dentro dos órgãos de controle, você tem, como em grande parte dos órgãos, sejam eles públicos ou privados, você tem vozes que divergem dentro de um grande órgão.

Apesar dessa divergência ter sido citada por apenas um dos quatorze entrevistados, trata-se de um relevante achado. Marques Neto e Palma (2017) tratam do tema como uma competição entre os órgãos de controle, uma vez que há a sobreposição de instituições de controle, de maneira que um gestor pode ser controlado concomitantemente por mais de dois controladores. Trata-se, segundo os autores, de excesso de controle, que gera custos oriundos da própria existência dos próprios órgãos de controle ou da necessidade de resposta a vários órgãos de controle (que são significativos).

Para Marques Neto e Palma (2017), a solução, neste caso, seria a cooperação entre os entes de controle, a qual deve consistir não apenas na troca de informações, mas também na responsabilização dos gestores.

Curiosidade é observada sobre tal questão, quando envolve o TCU e o CNJ, que são órgãos de controle constitucionais. Segundo Barroso Filho (2017, p. 70), o CNJ decidiu que a “divergência de orientações estabelecidas deve ser resolvida judicialmente, ao tratar da divergência entre decisões do CNJ e do TCU”.

Vê-se que não há cooperação entre órgãos de controle, de maneira que o próprio CNJ entende que, havendo divergência de decisões, se faz necessário o ajuizamento de uma ação judicial para saná-la. Observa-se que não se busca o bem público, mas se cai no que Marques



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Neto e Palma (2017) caracterizam como uma distorção do sistema de controle, que mina a segurança jurídica.

A percepção das divergências entre os órgãos de controle, mencionada por um dos entrevistados, é categorizada preponderantemente como custo administrativo e suplementarmente como custo econômico. Considera-se custo administrativo, pois servidores/gestores deixam de praticar atos considerados legais para se adequarem ao posicionamento dos órgãos de controle, por receio de que determinada prática seja enquadrada como ilícita (BUGARIN; MENEGUIN, 2016) por algum órgão de controle. Ademais, trata-se do temor de futura retaliação por algum órgão de controle (BRASIL, 2020).

O custo econômico, por sua vez, é observado na sobreposição e na redundância entre os órgãos de controle internos e externos atualmente existentes no Brasil (UNGARO, 2019) que competem entre si. Quando existem iniciativas de cooperação entre os mencionados órgãos de controle, esta ocorre apenas na troca de informações e na realização de trabalhos de auditoria preservando-se, em todo o caso, a autonomia de cada ente para conduzir o processo de responsabilidade (MARQUES NETO; PALMA, 2017).

4.2.6 – Existência de sistemas próprios dos órgãos de controle

No decorrer das entrevistas, foi observado que 5 (cinco) dos 14 (quatorze) entrevistados mencionaram a existências de sistemas próprios dos órgãos de controle de preenchimento obrigatório pelas áreas da administração a eles subordinadas, ou seja, pelos servidores/gestores públicos, o que inclui os entrevistados.

A existência de mecanismos próprios dos órgãos de controle que devem ser, obrigatoriamente, preenchidos pelos controlados é considerado desrespeito ao princípio que veda a imposição ao controlado de normas não previstas na legislação geral ou específica.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Discorre Fernandes (1999) que, por exemplo, o Tribunal de Contas, exercendo atividade meio, deve atuar de modo a não criar novas tarefas ou atividades para os controlados, de maneira a se evitar a criação de formulários, relações, remessas de documentos, que acabam por em pouco ou em nada contribuir para a efetiva ação do órgão controlador.

O E09, ao tratar do tema gestão de pessoal, fez constar que “temos o controle de atos de pessoal, que tem que ser inserido num sistema, que é o E-PESSOAL, sistema que o TCU criou pra que a gente pudesse alimentar, de forma a concentrar todos esses atos de controle de pessoal ali”.

Exemplifica o E09:

Recente, nós tivemos conhecimento através de uma notificação do TCU que ele estava acumulando indevidamente um cargo. Então em tese parecia que era indevido, só que na verdade era possível essa acumulação, mas como o sistema acusa que tem um cargo de tantas horas com outro cargo de tantas horas, já manda direto pro TCU, **ai eles mandam pra gente e a gente explica**, não, nesse caso o servidor pode acumular, por isso, por isso, por isso. Ou não. Ele não pode acumular e a gente faz o que? Manda pra corregedoria pra aquela situação dele optar por um cargo, etc. então tem esse controle também. (grifo nosso)

O E04, por sua vez, menciona que:

É interessante que o TCU tem também um sistema específico, que é o CONECTA TCU, então além da demanda do SEI, que é um sistema do poder executivo, a SOF também tem que sempre ter acesso a esse CONECTA, que é um sistema do TCU, então muitas demandas chegam também mediante o CONECTA do TCU.

Complementa o E04 que “no caso da CGU, tem um sistema também específico, que é o E-AUDI, AUDI como se fosse o início de auditoria”.

Vale dizer, neste ponto, que o E14 relatou experiência interessante sobre a inexistência de um sistema próprio dos órgãos de controle, quando tais órgãos “dão a ordem” de se criar um determinado sistema:

O governo da união mandou recursos pra estados e municípios, daí o que aconteceu? O MPF junto ao TCU, ambos fizeram uma



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

representação junto ao executivo, exigindo que a União capitaneasse um processo de padronizar uma classificação orçamentária no âmbito de toda a união, estado e município, e assim, caiu matando, você tem até tal data pra implementar uma codificação única no Brasil inteiro, porque a gente quer mapear esse recurso e a gente não tá conseguindo do jeito que está hoje. **E o pessoal se vira né, porque assim como a União tem o SIAC e os outros órgãos tem sistema diferente, adaptar isso é um trabalho gigante, que custa muito dinheiro, mas veio a demanda do TCU, o pessoal ainda tenta questionar, olha, não é bem assim, mas manda quem pode, obedece quem tem juízo, pessoal obedeceu, tá todo mundo tentando implementar.** Então todo mundo sente essa pressão muito forte assim. (grifo nosso)

A imposição por parte do TCU para criar determinado sistema de controle foi analisada por Olivieri (2016), ao mencionar o exemplo de que o TCU, ao verificar deficiência nos sistemas de controle de obras públicas pelo Executivo, recomendou a este Poder que desenvolvesse cadastro de obras que permitisse o controle e o acompanhamento dos empreendimentos por parte do TCU.

Observa-se, assim, que não é algo corriqueiro, mas institucionalizado, que acaba por gerar custos para a administração, que não são calculados, como mencionado pelo E09: mantém-se um servidor unicamente para preencher o sistema de pessoal do TCU.

A percepção da existência de sistemas próprios dos órgãos de controle, mencionada por cinco dos entrevistados, é categorizada como custo administrativo, pois tais sistemas tornam o papel do gestor/administrador mais complexo e acabam por utilizar tempo de servidores específicos, ou seja, que precisam se especializar em tais respostas para evitar futuros problemas com os órgãos de controle.

4.2.7 – Do tempo gasto com órgãos de controle

Oito dos quatorze entrevistados relataram despende algum tempo, frequentemente, para atender a demandas de órgãos de controle. Esta percepção também foi observada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2018), que, ao realizar pesquisa com



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

2.000 servidores públicos federais, identificou que 35% deles afirmam que frequentemente se dedicam a atender recomendações das agências governamentais da área de controle.

Para o E04, o tempo utilizado para resposta a órgãos de controle é considerado como um “dispêndio de recursos, de pessoas, de tempo”. Esta é, inclusive, a percepção do E02, para quem “a atividade fim do gestor hoje é muito comprometida, porque você tem que dedicar a maioria do seu tempo pra atividade fim de várias pessoas”.

A percepção de que há um desvirtuamento da atividade-fim dos gestores públicos foi observada por Marques Neto e Palma (2017), para quem os gestores acabam por priorizar atender a demandas dos controladores do que cumprir as atividades-fim da administração pública. Esta é, inclusive, a percepção do E02, para quem:

Mais da metade da sua energia, pra quem trabalha com gestão, é fazendo relatório e prestando conta, então **o trabalho fim da atividade de controle, termina se transformando na atividade fim do gestor**, que deveria pensar em gerir, fazer aquisições, fazer avaliações, mas o cara tá lá, metade do tempo deles, pra ser, um comentário bastante eufemista, mas metade do tempo deles pelo menos, ele é direcionado nessa parte de relatório, controle, prestação de contas, resposta à auditoria. (grifo nosso)

No extremo de tempo gasto com órgãos de controle é de se observar a percepção do E10, para quem “o controle por parte da coordenação, por parte do coordenador especificamente, é quase 100% do trabalho. Eu não sei mensurar em percentual, ah, é 80, 90, mas é a parte mais importante de todo o trabalho”.

A percepção do E10 não parece ser a da maioria dos entrevistados. Observa-se que a manifestação do E06, demonstra ser a mediana, pois segundo ele:

Eu posso tranquilamente, é claro, estimativa né, mas 30% do tempo pelo menos, é respondendo órgão de controle. Não somente pela quantidade, mas pela qualidade da resposta que tem que ser ofertada para que os efeitos de uma má resposta não sejam nefastos. Então eu preciso de uma equipe que se dedique muito à elaboração daquela resposta, pra que uma eventual resposta mal dada não tenha consequências ruins. Mas do tempo da minha equipe realmente uns 30% são pra suas respostas. (grifo nosso)



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Essa estimativa também foi a percepção do E12, para quem:

Eu estimaria talvez 30 a 40% do tempo assim. Na verdade não é respondendo, mas tentando consertar, e talvez respondendo, justificando, pontos que poderiam ter sido evitados pra não haver um questionamento e nem esse controle. Então assim, eu não diria que é um tempo não gasto ou desperdiçado, mas eu diria que é 30% do período, da coordenação como um todo ocorre por meio dessa, enfim, falhas estruturais, organizacionais, que provocam questionamentos.

Para o E02, existem demandas de órgãos de controle que tomam “tempo de umas 10 pessoas, o negócio se arrastou durante um ano, pra chegar depois de um ano, alguém me dizer, ah não, você tem razão, foi um absurdo aqui o que o primeiro auditor analisou”. Assim, para o E02, “esse tempo não é calculado, o tempo que se perde do salário de todos nós da administração, mais o que a gente poderia ter feito, mais o salário do próprio auditor, se você for fazer uma conta, vai dar talvez 100 vezes mais que a suposta economia que ele estava tentando avaliar”.

A mencionada manifestação do E02 pode ser complementada pela do E04, pois este conclui que “eu tenho o TCU no meu cangote, eu tenho CGU no meu cangote, eu tenho MPF no meu cangote, então é muito sobretrabalho e muita preocupação, e muita insegurança jurídica”.

Marques Neto e Palma (2017) entendem, neste caso, que haveria uma distorção do sistema de controle, pois, além de minar a segurança jurídica na tomada de decisões, acaba por desaguar em episódios de abuso de poder.

A necessidade não só de serem mantidas equipes inteiras para responder a órgãos de controle, como também de a administração especializar/qualificar determinado servidor para atender demandas do controlador foi observada pelo E05, que, ao quantificar suas demandas de controle afirma que “são muitas demandas, nós temos uma pessoa específica pra tratar disso, receber essas demandas e dar os andamentos pra isso”.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Esta é, inclusive, a percepção do E01, ao declarar que “toda a minha equipe, estrategicamente, eu tenho conselheiros, principalmente aonde vai chegar momentos de controle, fiscalização”. De igual maneira, a percepção do E04, para quem:

O grosso hoje do trabalho, se eu for falar pra você o percentual das demandas, eu colocaria assim, praticamente 80% daquilo que chega até nós é oriundo do TCU. Com certeza a parcela majoritária é atribuída ao TCU.

Surge, por fim, a questão da necessidade de que as respostas aos órgãos de controle sejam melhores formuladas, como se observa da seguinte passagem do E04:

Não raro eu tenho que sensibilizar, porque como eu fico meio de canto, eu tenho que sensibilizar o gestor pra que, poxa, não tem essa rejeição prévia, **vamos tentar lapidar um pouco a nossa resposta, deixar a resposta num tom mais brando, porque já existe essa ojeriza inicial**, poxa, mais um questionamento, já respondi semana passada pra outra secretaria. Já respondi isso pro MPF, já respondi isso pra CGU, além do sobretrabalho. (grifo nosso)

A atenção aos órgãos de controle externo, inclusive, foi motivo de apontamento do E09:

Muitas vezes o controle desses órgãos externos vem assim, ah, me expliquem o que tá acontecendo, peça informações sobre tal assunto e a gente já sabe quais são as nuances que envolvem aquela situação, porem a gente não sabe exatamente qual é o intuito do órgão ao fazer esse controle, então assim, no que que isso pode acarretar e ai muitas vezes há essa preocupação de tentar saber antes qual que é o viés desse pedido de informação pra que a gente possa responder da melhor forma. Então esse tipo de controle **quando vem um controle externo, ele tende a ter mais atenção, de passar por varias instancias e o pessoal dar uma atenção sim**. (grifo nosso)

A necessidade de especial atenção a respostas aos órgãos controladores é mais um fator que confirma os achados da pesquisa encabeçada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2018), que acaba por indicar um direcionamento da capacidade analítica da administração federal, com elevado custo, não para elaboração e implementação de políticas públicas, mas para atender demandas de fiscalização e controle.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

O tempo gasto com órgãos de controle, mencionado por oito dos entrevistados, é categorizado preponderantemente como custo administrativo e suplementarmente como custo social e econômico. Considera-se custo administrativo, pois é decorrente do aumento de mecanismos de controle nos últimos anos (BROWN, 1999; JACOBS; ANECHIARICO, 2001a).

É tido como custo social, pois a ineficiência da administração acaba por gerar prejuízos ao funcionamento da administração pública (VERNALHA, 2016) e quem perde é o cidadão e, claramente, o cidadão mais pobre, que depende de políticas públicas e de sua eficiência. Ademais, é observado o custo econômico, pois, diante da necessidade de resposta rápida e eficiente às demandas dos órgãos de controle, os servidores/gestores públicos acabam por direcionar a capacidade analítica da administração federal, com elevado custo, não para elaboração e implementação de políticas públicas, mas para atender demandas de fiscalização e controle (ENAP, 2018).

4.2.8 – Do apagão das canetas

O fenômeno do apagão das canetas (FGV, 2018), mencionado pelo Ministro do Tribunal de Contas da União Bruno Dantas, em 2018, foi citado por 5 (cinco) dos 14 (quatorze) entrevistados.

Trata-se, na realidade, o que a literatura conceitua como o medo dos administradores públicos de decidir em face de possíveis futuras retaliações dos órgãos de controle, o que acaba por ocasionar paralisia decisória (FGV, 2018; MUNDIM, 2020; REIS, 2020).

Para o E04, o apagão das canetas “é uma espécie de paralisia decisória,” atribuída aos seguintes fatores:



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

A insegurança jurídica acho que se você questionar, não sei, **a cada 10 gestores do poder executivo, acho que, talvez até 10, vão fazer alusão a paralisia decisória, o apagão das canetas, a insegurança jurídica**, porque os órgãos de controle eles tem uma autonomia orçamentária, então eles são bem estruturados, eles tem uma equipe técnica muito boa, não que no poder executivo não haja equipes técnicas muito boas, mas há uma disparidade, digamos assim, de recursos orçamentários, de acesso à informação, ate porque por uma competência legal o órgão de controle tem livre acesso a muitas coisas, mas a insegurança jurídica é muito forte mesmo.

[...]

Primeiro você tem um trauma muito forte na história política recente, que é o processo de destituição de um presidente da república, no caso da Dilma, então isso gerou um constrangimento institucional muito forte, principalmente no assunto orçamentário, na pauta orçamentária, então lembremos que o processo começou com uma discussão de créditos orçamentários, **então o técnico gestor ele passou a ter uma espécie de receio, de decidir, de assinar**, a gente até as vezes comenta, ah, tem pessoas que tem relutância em estampar o seu CPF. O CPF é quase um bem sagrado do gestor, porque é pelo CPF que ele pode ser arrolado quanto ao responsável por um eventual processo de auditoria, de responsabilização. Então, primeiro fator, esse trauma histórico, da destituição de um presidente, e é um trauma porque envolveu grande parte da equipe econômica vigente àquele momento, então havia sim técnicos da STN, da SOF, então **isso gerou um trauma, uma paralisia decisória após o trauma**, e o segundo aspecto talvez seja a insegurança jurídica, porque dentro dos órgãos de controle, você tem, como em grande parte dos órgãos, sejam eles públicos ou privados, você tem vozes que divergem dentro de um grande órgão. (grifos nossos)

Conclui, assim, o E04 que “às vezes o melhor é não decidir, ou seja, é a inação”.

Segundo Marques Neto e Palma (2017), trata-se da gestão pública da defesa, pois o gestor passa a gastar mais tempo em se proteger do controle do que em buscar soluções para a administração. Isto é consubstanciado pela percepção do E13, para quem:

Ninguém deveria ter medo. Então isso daí, por exemplo, o cara fala em TCU, vou ser sincero, **o cara fala em TCU às vezes treme de medo. Então, não deveria ser assim**. É porque eu acho que é impregnado uma cultura no país, de que todo mundo rouba, todo mundo faz errado, e a partir daí quem faz o certo fica com receio, falar, não vou responder por isso, por aquilo? Pra mim é uma disfuncionalidade sim. Não é humano. Não é o normal numa sociedade. A gente deveria trabalhar sem receio, e quem agiu de maneira errada, responder pelas suas condutas dentro dos ditames legais. (grifo nosso)



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Exemplos de casos de receio do servidor em atuar são muitos e vale destaque ao mencionado pelo E04: “O gestor se deparava com a seguinte situação, olha, eu estou impelido a não decidir, porque se eu decidir, o questionamento, a retaliação, a responsabilização é praticamente inevitável”.

A percepção da existência da teoria das canetas apagadas, ou do vazio decisório, pode não ser conhecida de todos os entrevistados, mas costuma ser lembrada por alguns como no caso do E03, para quem “a gente atua com um pouco de medo. Essa influência é importante. A gente atua com um pouco de receio de fazer uma coisa que vá de encontro ao que o CGU ou TCU já tinha se posicionado”. Isso culmina, no que o E08 descreve como “efeito subjetivo sobre as pessoas, [...], que é o medo do CPF da pessoa ir pro pau, ela sempre tem um medinho.”

A teoria das canetas apagadas, inclusive, conta com nomes mais vulgares, como para o E06, para quem:

Você me desculpe a expressão, não sei se você vai poder utilizar, eu acho que não, mas, digamos assim, **o excesso de atuação do controle, ele provoca o cagaço administrativo**. Faz com que o gestor não tenha coragem de tomar determinadas ações, de agir efetivamente, de decidir efetivamente como deve decidir, por medo do controle. E isso, pra administração pública, é horrível. Aconteceu comigo recentemente [...]

eu não digo que sejam todos, **esse tipo de controle observado, ele provoca em boa parte dos gestores, um medo de decidir, e isso é extremamente ruim pra administração pública, porque torna gestores medrosos, e um gestor ele não pode ser medroso**. É claro, que daí nós entraríamos num outro ponto né, ah, tem medo aquele que tem pouco conhecimento, porque de repente ele não vai conseguir, mas nós temos sim uma quantidade grande de pessoas que tem medo de agir por causa do receio de responder futuramente. Enfim, isso é um mal da administração pública hoje. (grifos nossos)

Para o E01, o apagão das canetas ocorre com o viés do medo, como se observa da seguinte passagem:



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

O que me trouxe conforto, eu só enxergava o medo das pessoas, não faz isso porque a CGU e o TCU, olha só, vamos falar da nossa vida pessoal, as vezes o que me bloqueia lá na frente são traumas. Imagina só, desde começo, [...] **eu só escutava, não, não dá pra fazer isso porque CGU e TCU**, as pessoas por desconhecerem ou por alguma situação que já aconteceu, elas pegam esse exemplo, e usam isso como padrão. **Não faça isso porque isso aqui você vai responder. Então existe um medo, muito grande, que limita muitos gestores e muitos gestores** que não são de resultado, utilizam-se dessa ferramenta, não é ferramenta, se utilizam da fase de planejamento demais. (grifo nosso)

Observa-se, assim, a consagração do Código do Fracasso (DROMI, 1995, p. 120), que, ao analisar o cenário argentino, entendeu que a administração pública seria uma máquina de impedir, conforme os seguintes artigos: “Artigo primeiro: não pode. Artigo segundo: em caso de dúvida, abstenha-se. Artigo terceiro: se é urgente, espere. Artigo quarto: sempre é mais prudente não fazer nada”.

A adoção, no Brasil, do Código do Fracasso pode ser observada na seguinte passagem do E11, para quem “o servidor que tenta achar brechas pra não trabalhar ou brechas pra se esconder atrás dos órgãos de controle, vai usar isso”.

O tempo gasto com órgãos de controle, mencionado por cinco dos entrevistados, é categorizado como custo administrativo, pois, segundo o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, trata-se do administrador correto, que “tem medo de decidir o que precisa ser decidido, por temor de retaliação futura” (BRASIL, 2020, p. 3). Observa Campana (2017) que, no Brasil, o excesso de controle dos agentes públicos e o aumento da burocracia estatal são as principais causas da ineficiência da administração pública, pois ocorreu uma desordenada expansão do controle com uma rigidez irreduzível, o que afasta o gestor de seu papel decisório.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

4.2.9 – Do auditor como alheio à realidade

A percepção de 4 (quatro) dos 14 (quatorze) entrevistados de que os órgãos de controle contam com servidores alheios à realidade da administração pública é bastante relevante. Trata-se de uma observação que pouco encontra correspondência na literatura.

Para o E04, que compartilha tal percepção com amigos do alto escalão da administração pública do Poder Executivo:

Parece que o auditor nunca esteve do outro lado, nunca foi gestor, **nunca trabalhou na ponta, não sabe qual é a dificuldade de você ordenar uma despesa**, não sabe a dificuldade de ordenador de despesa tem diante de um contingenciamento.

[...]

Então eu tenho essa impressão, que **o órgão de controle nunca esteve do outro lado da trincheira, que é aquele que coordena despesa, que é aquele que leva política pública adiante** lá na ponta, que são muitas amarras, tem lugares comuns aí da literatura, mas tem muitas amarras pro gestor, aquele que tá lá na ponta, do outro lado da trincheira. (grifos nossos)

De igual maneira, observa o E14 que “um problema que acontece é que o TCU está fora do executivo, não sabe muito bem o contexto, não tem acesso às informações” e, dessa maneira, o auditor ideal seria muito humilde, chegando com calma, entendendo o processo e “às vezes ele chega apontando, não é nem recomendações, determinação”

A existência de auditores alheios à realidade, para o E02, advém da formação destes servidores:

Uma dificuldade que eu tinha, na época, com nenhum preconceito, com nenhum cargo, **mas se o cara está fazendo uma fiscalização, se o cara é um auditor, ele pelo menos tem que ter conhecimento em direito, em contabilidade, em administração**, não dá.

Então, o concurso pra auditor pro TCU à época, ele pegava qualquer atividade, e às vezes atividades que eram complexas, mas não tinha nada a ver com a ligação. Às vezes foi um psicólogo, uma vez foi um dentista. E a gente foi uma vez questionado numa aquisição, e o cidadão lá dizia, olha, você não agiu conforme a legislação, e a gente tentava explicar pra ele, olha a legislação específica ela prevalece



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

sobre a genérica, a legislação posterior ela revoga em parte ou no todo a legislação anterior, e ele simplesmente não entendia.

Então isso, teve uma indicação e que a gente depois teve que se defender numa comissão. Então você vê que há uma dificuldade, inclusive nesse sentido, não estou dizendo o fato dele ser ou não ser dentista, mas assim, as atividades de cada um **têm que ter um critério mínimo de formação ou de preparação** (grifo nosso)

Por fim, o E06 discorre que o controle é necessário, mas existem demandas que têm um custo elevado em especial “quando esses órgãos de controle desconhecem o universo no qual está se tratando determinado problema”, dessa maneira:

Como a pessoa não conhece, **ele faz uma série de questionamentos, uma série de sugestões, uma série de determinações, que por vezes são absurdas de serem eventualmente cumpridas, de serem levada a efeito.** Mas pra até chegar a esse entendimento, que essas determinações ou estas sugestões seriam impraticáveis, ela demanda antes disso, toda uma construção por parte da administração penitenciária. (grifo nosso)

Observa-se, assim, que os controladores não apenas são suscetíveis a vieses que acabam por distorcer, mesmo que inconscientemente, sua percepção da realidade, fazem pré-julgamentos indevidos ou generalizações equivocadas quanto ao trabalho realizado pelos gestores públicos. (SALVATORI, 2020).

A percepção do auditor como alheio à realidade, mencionada por quatro dos entrevistados, é categorizada como custo administrativo, pois os controladores tendem ao irrealismo, dedicando à segurança “um amor de naftalina” (SUNDFELD, 2014, p. 2). Um grande aparato de controle, com seus auditores alheios à realidade, não impede grandes atos ilícitos, mas pode inibir a competitividade. É possível, dessa maneira, que, com a melhor das intenções, piore a situação do serviço público e acabe por inviabilizá-lo (ANECHIARICO, 2010).



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

4.2.10 – Da atuação preventiva dos órgãos de controle

A atuação preventiva dos órgãos de controle foi mencionada por 04 (quatro) dos (14) quatorze. Tal menção se deu em duas dimensões.

A primeira dimensão refere-se à possibilidade de manifestação prévia do controlado, diante de um relatório preliminar do órgão controlador; a segunda, à aproximação do controlado com os seus controladores, que se dá de diversas maneiras como se demonstrará.

Para o E04, no que diz respeito ao ponto específico:

Tanto o TCU quanto a CGU adotam essa sistemática, são os **relatórios preliminares de auditoria**, então tem algum questionamento, mas isso é discutido internamente antes. **A unidade auditada é ouvida, então você pode tecer comentários, falar tua preliminar, você pode concordar ou não, você pode eventualmente sensibilizar o auditor** que o teor da recomendação extrapola as competências daquela secretaria, então existe essa tentativa de aumentar essa sinergia entre os órgãos de controle e as unidades auditadas. **Eu acho isso bem importante, porque dá a oportunidade para que o gestor se manifeste antes da emissão do relatório final da auditoria.** (grifo nosso)

Observação semelhante faz o E08, para quem:

Acompanho muito sobretudo o CGU e TCU, desde o Ministério da Integração a gente percebe claramente uma transição, não vou falar que toda CGU nem todo TCU, **mas acho que tem uma cultura de ser um pouco mais pedagógico, mais pró ativo do lado deles, deles se aproximarem, conhecerem um pouco mais, saberem as vezes que os métodos de avaliação pra uma política não se aplica pra outra, eu tenho percebido assim, algumas equipes da CGU que as vezes a gente conversa, eles estão muito abertos.**

[...]

É, **em geral ele faz isso, ele não começa já determinando, a não ser que seja algo muito grave pra no primeiro acórdão ele já vir determinação.** Se você tiver algum tipo de falta de controle de recurso, sangria, algum tipo de furo na aplicação de recursos, ai ele já vem determinando. (grifos nossos)

O E11 sugere a “questão de realmente a antecipação dos fatos, trabalhar com transparência com os órgãos de controle, e fazer os apontamentos necessários e sempre que possível antecipar a ação”.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

A necessidade de possibilitar a manifestação do órgão controlado parece ser a mais nova diretriz do Tribunal de Contas da União. Segundo Braga (2021), o TCU, ao editar a Resolução nº 315, parece entender que a liberdade em decidir pode restringir a discricionariedade do gestor, e as decisões de tal tribunal não devem ser genéricas e distantes da realidade.

Braga (2021) observa que, por meio da Resolução nº 315, o TCU implementou o procedimento de “construção participativa de deliberações”, o que permite ao controlado apresentar, ainda na etapa instrutória, informações sobre as eventuais consequências negativas das medidas propostas pela Corte de Contas.

Talvez por este motivo, para o E4, já se observa uma melhora do diálogo institucional com os órgãos de controle, pois, segundo este entrevistado:

Sempre que a gente vai responder, olha CGU, eu já respondi ao TCU sobre isso, a gente encaminha. A gente também tem feito a nossa parte. O TCU questiona, olha TCU, vou responder, mas a gente já respondeu algo similar para a CGU, e encaminha a resposta. **Então tem tido uma discussão, isso melhorou nos últimos anos, principalmente de 2019 em diante, eu tenho essa impressão, que a CGU melhorou o seu diálogo institucional com o TCU.** (grifo nosso)

4.2.11 – Da atuação do controle como benéfica

Pode-se dizer que há uma quase unanimidade na presente pesquisa: para 12 (doze) dos 14 (quatorze) entrevistados - de uma maneira ou outra – a atuação do órgão de controle é benéfica, mesmo que, muitas vezes, seja realizada a altos custos.

O E04 entende, neste ponto, que:

A gente não pode também demonizar o órgão de controle. Eu acho que é muito importante a existência do órgão de controle, principalmente quando ele induz, vou reiterar novamente, uma visão muito pessoal minha, e otimista, eu diria, **quando o órgão de**



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

controle induz boas praticas. Boas práticas de governança, boas práticas de políticas públicas, então isso também é muito importante.

[...]

em alguns momentos, algumas questões, algumas amarras institucionais, alguns nós, são destravados graças aos órgãos de controle, porque aí você cria uma espécie de constrangimento, o órgão é obrigado, **é incitado a resolver, então assim, esse papel de indutor de boas práticas é muito importante que os órgãos de controle exerçam essa papel.** (grifos nossos)

O E11 declara que vê “o controle como uma coisa que beneficia a atividade operacional, eu vejo como muito positivo, porque ele vai estar sempre ali, lado a lado, querendo buscar e querendo fazer alguma coisa”. Concluindo: “O controle técnico é muito favorável”.

Esta é, inclusive, a percepção do E03, para quem vê “com bons olhos [o controle], porque o ser humano está sujeito a falhas né, e nada como um segundo, terceiro grau de análise, pra depurar isso e evitar desperdício de dinheiro público”. De igual maneira observa o E013 que “os órgãos de controle estão aí pra ajudar e a gente tem que qualificar o pessoal pra ir trabalhando”. Para o E06, “o controle é necessário, é bom na sua aceção mais fundamental, seja ele um controle prévio ou posterior, mas ele tem que haver”.

Sobre a importância dos órgãos de controle o E05 discorre que:

Os órgãos de controle têm uma importância fundamental em todo o processo, você está tratando com pessoas de diversas índoles, diversas formas, são pessoas de muitos mundos, cada um com um mundo diferente, uma forma distinta de ver as coisas, e **quando você trata da coisa pública, em geral, você tem que ter um norte**, um caminho. (grifo nosso)

É de se observar a percepção do E08, para quem “o sistema de controle hoje, o instituído mesmo, tanto as assessorias internas, como o CGU e TCU, eu acho que hoje elas têm um importantíssimo papel”, que, para ele, é melhor desenvolvido por estes órgãos, por buscarem, nos últimos anos, estar mais abertos a “conhecerem um pouco mais, saberem às vezes que os métodos de avaliação pra uma política não se aplica pra outra”.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Neste ponto, segundo Alves (2009), é necessário observar que o aprimoramento do contato de auditores e controlados pode aumentar a efetividade da política e, conseqüentemente, permitir a melhoria das políticas públicas brasileiras.

Por fim, há ainda o papel de acelerador da burocracia, que é tido pelo E07 como positivo, como se observa na seguinte passagem: “Vejo que o TCU aperfeiçoou algumas normas e está seguindo nesse caminho, o que eu acho positivo sim e acaba também com isso, acelerando os processos burocráticos, que acabam que também tem um custo, burocracia tem um custo”.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

4.3 Discussões dos Resultados

A análise multidimensional realizada neste estudo permitiu que se demonstrasse como os servidores/gestores públicos percebem os custos com a atuação dos órgãos de controle. Foi possível identificar nove custos negativos e dois aspectos positivos da atuação do controlador.

Observou-se, no decorrer das 14 (quatorze) entrevistas, quase uma unanimidade na percepção dos entrevistados de que o controlador é benéfico quando atua como “indutor de boas práticas” (E04), de maneira que acaba por acelerar “os processos burocráticos” (E07).

Majoritariamente, constatou-se uma percepção da atuação do controlador na administração pública brasileira como geradora de custos, sejam estes administrativos, econômicos ou sociais, levantados pela literatura.

Ao partir da ideia inicial de analisar os custos do controle sob as vertentes administrativa, econômica e social, as entrevistas acabaram por explicitar um cenário muito complexo, em que foi possível depurar a existência de nove percepções negativas da atuação do controlador.

As atuações apontadas como negativas foram categorizadas como custos social, administrativo e/ou econômico, confirmando o que consta da literatura (BROWN, 1999; JACOBS; ANECHIARICO, 2001; MUNDIM, 2020; MARQUES NETO; PALMA, 2017; BANDIERA; PRAT; VALLETTI, 2009; CGU, 2020; ENAP, 2018; PAGOTTO, 2010; MILESKI, 2006; MUNDIM, 2020; VERA; LAVALLE, 2012). Inicialmente foi observada a categoria preponderante e, posteriormente, foram mescladas até duas categorias. Ou seja, é possível que o custo seja tido como social e administrativo; administrativo e econômico; entre outras possibilidades.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

O controle social, categorizado como custo social, foi mencionado como o “verdadeiro mecanismos de controle” (E02), mas que se mostra desorganizado, necessitando de melhor qualificação, o que acaba por gerar “desperdício de verbas públicas” (E08).

A atuação do controle como indutor de políticas públicas, categorizada como custo social e administrativo, foi mencionada como a vertente mais nefasta do controle, pois retira, por completo, o poder decisório do gestor público. O E09 relata que se trata de algumas determinações e recomendações acatadas, de forma geral, pela administração, uma vez que, segundo o E14, o TCU, por exemplo, adota uma interpretação e determina a sua implementação.

As despesas internas, tratadas como controle interno, foram categorizadas como custo econômico. Entendem os entrevistados que se trata da primeira linha de defesa (E07), que é realizada pelo próprio gestor. Para os entrevistados E02, E09, E05, E12, o controle interno é a própria conformidade processual ou como controle hierárquico, que gera um elevado custo, pois, segundo o E05, o processo passa por 4 degraus para ciência dos gestores, não gerando qualquer agregação de valor à tomada de decisão.

O custo do controle, categorizado como custo econômico e administrativo, pode ser descrito como apresentado pelo E11, segundo a ideia de que “o bom servidor é aquele que responde, quem não responde não apresenta nada”. Este é o custo mais latente encontrado. O custo pode ser resumido na ideia do E09, para quem os órgãos de controle não pensam nos gastos que a implementação de suas decisões acarretará para a administração pública.

A divergência entre os órgãos de controle, categorizada como custo econômico e administrativo, foi apontada pelo E04 como de elevado custo, uma vez que identifica insegurança jurídica na resposta a duas secretarias de um mesmo órgão, que questionam com abordagens distintas e divergem entre seus próprios corpos técnicos.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

A existência de sistemas próprios dos órgãos de controle, categorizada como custo administrativo, e o tempo gasto com os órgãos de controle, categorizado como custo administrativo e social, são tratados em conjunto, uma vez que os entrevistados entenderam como de elevado custo para a administração e que demandam elevado tempo dos gestores. Trata-se, segundo E14 e E04, de sistemas dos órgãos de controle e/ou de respostas a órgãos de controle, que chegam a tomar de 10 a 100% do tempo do gestor para a sua implementação.

O apagão das canetas, categorizado como custo administrativo, foi bem descrito por cinco dos entrevistados, para os quais é uma paralisia decisória (E04), que pode ser observada quando o servidor “treme de medo” de órgãos como o TCU (E13). O custo, então, para a administração estaria consubstanciado no que o E08 descreveria como “o medo do CPF da pessoa ir pro pau”.

O auditor como alheio à realidade, categorizado como custo administrativo, foi observado por quatro dos entrevistados e pode ser consubstanciado na ideia de que este controlador nunca trabalhou na ponta e desconhece as dificuldades ali existentes (E04). Outro ponto, mencionado pelo E02 é que nem sempre a formação do controlador é específica, como se identificou, certa vez, que a formação do controlador seria em psicologia e a fiscalização se daria em determinados contratos administrativos.

O custo positivo foi observado em duas atuações: i) em atuação preventiva do órgão de controle, com a aproximação entre o controlador e o controlado, de maneira que, para o E04, trata-se de ser ouvida a unidade auditada para manifestação preliminar e sensibilização do auditor. ii) em atuação do controle que acelera os processos burocráticos, conforme manifestação do E07.

É de ressaltar que a percepção dos entrevistados sobre os benefícios do controle emergiu das entrevistas. Todavia, não foi o objetivo principal a análise dos benefícios do controle em quaisquer de suas subcategorias observadas no presente trabalho.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Segue abaixo o quadro demonstrativo dos custos tratados na literatura e dos entrevistados que os relataram, considerando as atuações negativas e positivas do controlador público.

Quadro 03: Percepção dos custos da administração pública. Literatura e entrevistados

Custos encontrados na literatura	Autores	Custo mencionado pelos respectivos entrevistados
Administrativo	BROWN, 1999; JACOBS; ANECHIARICO, 2001; MUNDIM, 2020; MARQUES NETO; PALMA, 2017	02,04,07,08,12,13
Econômico	(BANDIERA; PRAT; VALLETTI, 2009; CGU, 2020; ENAP, 2018; MARQUES NETO; PALMA, 2017; PAGOTTO, 2010	01,02,04,05,06,09,10,12
Social	MARQUES NETO; PALMA, 2017; MILESKI, 2006; MUNDIM, 2020; VERA; LAVALLE, 2012	01,03,05,06,07,08,12,14

Fonte: Elaborado pelo autor

Esta é a percepção encontrada nas quatorze entrevistas que apontaram a existência de nove custos da atuação de controle como negativos e outras dois como positivos.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

5. Conclusão

Para Kwon (2014), a literatura, ao focar em como controlar ilícitos (em especial a corrupção), acabou por ignorar como esta repressão afeta os esforços dos burocratas para melhorar o serviço público.

Nas quatorze entrevistas realizadas, é possível observar a percepção de que o controle, em algumas situações, reduz ou, até mesmo, inibi os esforços dos servidores/gestores públicos para atingir os objetivos da administração pública. O mencionado apagão das canetas é um exemplo de efeito observado do excesso de controle na administração pública.

Este achado encontra respaldo na literatura encabeçada por Kwon (2014), segundo o qual o controle pode reduzir os esforços dos servidores/gestores públicos na realização de suas atividades. Ademais, para o autor, é importante que a punição advinda do controle há de ser proporcional ao tamanho do erro, caso contrário diminuirá, ainda mais, os incentivos para que os servidores/gestores públicos atinjam os objetivos da administração.

Não se pode esquecer que as atividades de controle da administração pública são benéficas e devem ser realizadas com a análise de custo-benefício (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016).

Os custos invisíveis mencionados por Falk e Kosfeld (2006) e as preocupações dos funcionários públicos com a atuação dos órgãos controladores, a que Anechiarico (2010) se refere, foram observados nas entrevistas realizadas, havendo menções expressas, inclusive.

Os entrevistados, muitas vezes, elencaram exemplos ricos de custos que a atuação do controle impõe à administração pública, bem como o mecanismo adotado pelos órgãos controladores.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

O presente trabalho ateve-se à percepção dos servidores/ gestores públicos sobre os custos da atividade de controle, não buscou observar o custo-benefício, que é objeto de diversas análises acadêmicas. Sob o enfoque escolhido, foram identificados onze custos das atividades de controle (nove negativos e dois positivos), apontados pelos quatorze entrevistados.

A contribuição para a literatura consiste na identificação de onze percepções de servidores/gestores, entre as quais observou-se o controle social, a divergência entre os órgãos de controle, o tempo gasto com órgãos de controle e o órgão controlador como indutor de políticas públicas, o que confirma o que é apresentado por Bresser-Pereira (1997) e por Alves (2009). Ademais, destacou-se a necessidade de uma visão multidimensional dos desdobramentos do controle.

Diante do que foi aferido, é necessário repensar os métodos de controle para que não gerem custos negativos para a administração. Para Campana (2017), o modelo de controle atual mostra-se rígido, inflexível, desordenado e excessivamente burocrático. Segundo a autora, o controle não deve representar obstáculo ao gestor na consecução das políticas públicas, o que, em certa medida, foi confirmada pelos entrevistados ao destacarem a atuação do controle como indutor de políticas públicas

A presente pesquisa, ao evidenciar a percepção de servidores/gestores públicos sobre os custos do controle, pode ser um ponto de partida para aprimorar os mecanismos de controle, que devem considerar os custos invisíveis. Além disso, tais mecanismos não devem diminuir os esforços dos servidores/gestores públicos na execução de suas atividades.

Observou-se, no decorrer da pesquisa, que a criação não só de sistemas próprios para responder a órgãos de controle, mas também de novos sistemas informatizados, sem que se leve em conta o custo efetivo de sua implementação, não é o adequado. De outro lado, é



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

possível observar que a unificação de respostas a órgãos de controle (internos e externos) diminuiria a carga de trabalho dos servidores/gestores públicos.

Dos entrevistados, 85% (oitenta e cinco por cento) entendem o controle como benéfico, embora a unanimidade aponte que existem custos altos para se atender ao controlador. Custos esses ocultos e, muitas vezes, maiores do que os benefícios almejados pelo controlador.

Sobressai, ainda, a necessidade de que o controle vertical, que compreende a fiscalização pela sociedade (O'DONNELL, 1998), seja melhor consolidado, inclusive por meio de treinamentos e métodos mais transparentes para o acesso aos dados dos órgãos.

As informações e dados aqui apresentados levam a crer na necessidade de órgãos, como o Departamento Penitenciário Nacional, adotarem mecanismos e sistemas na uniformização de respostas a demandas de órgãos de controle, para evitar, ao menos, o retrabalho e o gasto excessivo de tempo com esta atividade em detrimento de atividades finalísticas.

É imprescindível que se supere o que Vernalha (2016) descreveu como crise da ineficiência pelo controle. A superação desta crise permitirá que o gestor não atue acuado pelo controle, que o faça única e exclusivamente voltado para o interesse público, na busca pela melhor solução administrativa legalmente permitida.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

5.1 Limitações do estudo e proposta para futuras pesquisas

Em que pese ao empenho e à dedicação empregados na presente pesquisa, foram observadas algumas limitações, que se tentou romper com a análise multidimensional adotada.

Valeu o olhar dos próprios servidores/gestores públicos e a experiência do pesquisador com o tema. Observa-se que nas abordagens qualitativas é comum a limitação que incide nas subjetividades impostas ao processo de pesquisa (VALADARES, 2016).

As entrevistas foram limitadas a determinada organização e a entrevistados que se dispuseram a falar sobre o tema. É importante ressaltar que foram inúmeras as recusas em conceder entrevistas quando era informado o tema da pesquisa. Observou-se um certo receio, mesmo após a informação de que não haveria identificação alguma do entrevistado.

Quanto à análise de literatura, também foram observadas dificuldades na averiguação entre o encontrado nas entrevistas e o constante na literatura. Os termos e as especificidades do cenário brasileiro, cujo tema a literatura nacional conta com poucas análises aprofundadas, impossibilitaram, também, uma melhor pesquisa em periódicos internacionais.

Apesar de este pesquisador tentar universalizar os achados na presente pesquisa, isso se mostra inviável, em virtude das particularidades dos órgãos controlados. A abordagem e a metodologia adotadas requerem mais estudos, como os quantitativos. Assim, por não ser possível a universalização, sugere-se a aplicação de um questionário na administração pública federal e nas demais administrações públicas, para que a percepção obtida na presente pesquisa possa ser tratada como comum /popular na administração pública brasileira.

Pesquisas futuras devem ser realizadas para se obterem novas proposições sobre o tema em questão e outras óticas de contribuição.



6. Referências bibliográficas

AHRENS, H. **ACCOUNTABILITY NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS NÃO ESTATAIS: O CASO DO INSTITUTO DE MATEMÁTICA PURA E APLICADA**. [s.l: s.n.].

ALBUQUERQUE, MÁRIO P.; MEDEIROS, H. J. D. B. M. N. O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o papel do Ministério Público no combate à corrupção. **Ministério Público Federal**, 2006.

ALVES DA COSTA, G.; DA SILVA SOUZA, A. M. A transparência das contas públicas na era da informação: controle social na administração pública municipal. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 18, n. 1, p. 292–315, 2020.

ALVES, M. F. C. **Múltiplas Chibatas? Institucionalização da Política de Controle da Gestão Pública Federal 1988-2008**. [s.l: s.n.].

ANECHIARICO, F. La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad económica. **Gestión y Política Pública**, v. 19, n. 2, p. 239–261, 2010.

ANECHIARICO, F.; JACOBS, J. B. Panopticism and financial controls. **Crime, Law & Social Change**, v. 22, p. 361–379, 1995.

BANDIERA, O.; PRAT, A.; VALLETTI, T. Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. **American Economic Review**, v. 99, n. 4, p. 1278–1308, ago. 2009.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 70. ed. Lisboa: [s.n.].

BARROSO FILHO, A. A. O controle externo versus o controle interno e administrativo: análise do suposto conflito de competência entre o CNJ e o TCU. p. 1–20, 2017.

BATAGLIA, M. B. Políticas públicas de enfrentamento à corrupção: a formação de agenda. **Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília**, v. 3, n. 2, p. 21–46, 2017.

BAUER, M. W. Análise de Conteúdo Clássica Uma Revisão. In: **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

BELLAZZI, M. DE O. C. A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da administração pública. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 17, n. 2, p. 305–333, 2019.

BRAGA, A. DE C. O. P. **Resolução 315 do TCU : início de uma revolução no controle ?** Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/resolucao-315-do-tcu-inicio-de-uma-revolucao-no-controle-10032021>>. Acesso em: 8 jun. 2021.

BRASIL, S. T. F. **MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.422** **Diário de Justiça Eletrônico**, 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle Luiz. **Cadernos MARE**, 1997.

BROWN, G. D. The ethics backlash and the independent counsel statute. **Rutgers Law Review**, v. 51, n. 2, p. 433, 1999.

BUGARIN, M.; MENEGUIN, F. B. Incentivos à corrupção e à inação no serviço público: Uma análise de desenho de mecanismos. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 46, n. 1, p. 43–89, mar. 2016.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

CALMON MENDES, A. V.; MACEDO BESSA, L. F. DE; MIDLEJ E SILVA, S. D. A. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 1, p. 2–8, 2015.

CAMPANA, P. DE S. P. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. **Revista de Direito**, v. 9, n. 01 SE-, p. 189–216, 2017.

CERVO, A. L. Métodos e Técnicas de Pesquisa. In: **Metodologia Científica**. Makron Boo ed. São Paulo: [s.n.].

CGU, C.-G. DA U. **RELATÓRIO DE GESTÃO 2018**. Brasília: [s.n.].

CGU, C.-G. DA U. **Relatório de avaliação - Exercício 2019**. [s.l: s.n.].

CGU, C.-G. DA U. **Controle social**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social>>. Acesso em: 9 set. 2021.

COSTA, C. C. DE M. **QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**. [s.l.] Universidade Federal de Viçosa, 2012.

COSTA, C. C. DE M. **ANÁLISE DO EFEITO EDUCATIVO DAS SANÇÕES NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL NO BRASIL**. Brasília: [s.n.]. v. 65

COSTA FILHO, J. C. B. **ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS**. [s.l.] Universidade de Brasília, 2019.

CRUZ, F. DA. **Auditoria e Controladoria**. [s.l.] CEDERJ, 2012. v. 1

DANTAS, J. A. et al. Custo-benefício do controle: proposta de um método para avaliação com base no COSO. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 13, n. 2, p. 3–19, 2010.

DE ALENCAR, C. O.; DA FONSECA, A. C. P. D. Excelência na Gestão Pública: a contribuição do Controle Interno da Marinha do Brasil. **REGE - Revista de Gestão**, v. 23, n. 2, p. 172–184, 2016.

DE PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entreo gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36–49, 2005.

DUARTE, J.; BARROS, A. **Métodos de pesquisa em Comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ENAP. Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil. **Cadernos Enap**, v. 56, p. 74, 2018.

FALK, A.; KOSFELD, M. The Hidden Costs of Control. **THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW**, v. 37, n. 3, p. 324–327, 2006.

FERNANDES, J. U. J. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, v. 36, n. 142, p. 167–189, 1999.

FGV, E. DE D. DE S. P. **Observatório do TCU Julgamentos de novembro e dezembro de 2018**, 2018.

FIGUEIREDO, N. DE S. **O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E DA TRANSPARÊNCIA NO CONTROLE SOCIAL EM GOVERNOS LOCAIS**. [s.l: s.n.].

FLEURY, M. T. L.; WERLANG, S. Pesquisa aplicada: conceitos e abordagens. **Anuário de Pesquisa - FGV-EAESP**, p. 10–15, 2016.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

- GAETANI, F. A governabilidade da administração em jogo. **Valor Econômico**, 2018.
- GRAHAM, J. THE FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT : A NEW PERSPECTIVE. **Journal of International Business Studies**1, 1984.
- GUIZZO, B.; KRZIMINSKI, C.; OLIVEIRA, D. O software QSR NVIVO 2.0 na análise qualitativa de dados: ferramenta para a pesquisa em ciências humanas e da saúde. v. 24, n. 1, p. 53–60, 2003.
- JACOBS, J. B.; ANECHIARICO, F. **Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción***Gestión y Política Pública*, 2001a. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13310207>>
- JACOBS, J. B.; ANECHIARICO, F. On the costs and benefits of corruption control | Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción. **Gestion y Política Publica**, v. 10, n. 2, p. 321–333, 2001b.
- JAIN, A. K. Corruption: A review. **Journal of economic surveys**, v. 15, n. 1, p. 71–121, 2001.
- KAUFMANN, P. J.; LAFONTAINE, F. Costs of Control: The Source of Economic Rents for McDonald’s Franchisees. **The Journal of Law and Economics**, v. 37, n. 2, p. 417–453, 1994.
- KOLTHOFF, E.; MACAULAY, M.; ANECHIARICO, F. Introduction: Integrity systems for safeguarding ethics and integrity of governance. **International Review of Administrative Sciences**, v. 79, n. 4, p. 593–596, 2013.
- KWON, I. Motivation, Discretion, and Corruption. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 3, p. 765–794, jul. 2014.
- LAMBSDORFF, J.; NELL, M. Corruption: Where we stand and where to go. **The Corruption Monster: Ethik, Politik und Korruption**, 2006.
- LEWIS, G.; BAJARI, P. Procurement Contracting With Time Incentives: Theory and Evidence *. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 126, n. 3, p. 1173–1211, ago. 2011.
- LUO, Y. An Organizational Perspective of Corruption. **Management and Organization Review**, v. 1, n. 1, p. 119–154, 2005.
- LUSTOSA DA COSTA, F. Corrupción y combate a la corrupción en Brasil - hechos, mitos e impactos de la Operación Lava Jato. **Revista de Administración Pública del GLAP**, v. 2, n. 2, 2018.
- MACHADO, M. R.; PASCHOAL, B. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar. **Novos Estudos**, v. 4, p. 10–37, 2016.
- MANZINI, E. J. **ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA: ANÁLISE DE OBJETIVOS E DE ROTEIROS**, 2018.
- MANZINI, J. E. A entrevista na pesquisa social. In: **Didática**. São Paulo: [s.n.]. v. 26/27p. 149–158.
- MARANI, S. C. Z. et al. Os sentidos da pesquisa sobre corrupção. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 712–730, ago. 2018.
- MARQUES NETO, F. DE A. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, n. 100, 2010.
- MARQUES NETO, F. DE A.; PALMA, J. B. DE. Os sete impasses do controle da



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

- Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, M. A.; SOUZA, R. P. DE (Eds.). . **Controle da Administração Pública**. [s.l.] Fórum, 2017.
- MATIAS-PEREIRA, J. Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à Informação no Brasil. **GIGAPP Estudos/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas.**, v. 9515, p. 1–23, 2014.
- MATIAS PEREIRA, J. Reforma Do Estado E Controle Da Corrupção No Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, v. 12, n. 2, p. 1–17, 2005.
- MATITZ, Q. R. S.; BULGACOV, S. O conceito desempenho em estudos organizacionais e estratégia: um modelo de análise multidimensional. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 580–607, 2011.
- MEDEIROS, R. V.; ROCHA, L. G. **A corrupção no Brasil e no Mundo**. [s.l.] Fundação Demócrito Rocha - Universidade Aberta do Nordeste, 2016.
- MENDES, A. P.; OLIVEIRA JÚNIOR, T. M. DE. Corrupção e Combate à Corrupção no Brasil: Abordagens e Limitações. **Encontro ANPAD**, 38, 2014.
- MERCHANT, K. A. The control function of management. **Sloan management review**, v. 23, n. 4, p. 43–55, 1982.
- MIDLEJ E SILVA, S. DE A. et al. Comissões de Ética do Poder Executivo Federal: um estudo baseado em riscos. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, v. 14, p. 79–99, 2020.
- MILESKI, H. S. Controle social: um aliado do controle oficial. **Interesse Público**, n. 36, p. 14–15, 2006.
- MINAYO, M. C. DE S.; DESLANDES, S. F. D.; GOMES, R. **Pesquisa social**. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.
- MOTA, G. B. A. C. **A obrigatoriedade do controle interno na administração pública brasileira** *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 2018.
- MOTTA, A. R. **O COMBATE AO DESPERDÍCIO NO GASTO PÚBLICO: UMA REFLEXÃO BASEADA NA COMPARAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE COMPRA PRIVADO, PÚBLICO FEDERAL NORTE-AMERICANO E BRASILEIRO**. [s.l.] UNICAMP, 2010.
- MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 761–765, 2011.
- MUNDIM, G. A. **“APAGÃO DAS CANETAS”: GESTOR PÚBLICO, CONTROLE E MÍDIA**. [s.l.: s.n.].
- NASCIMENTO, J. C. H. B. DO et al. Corrupção governamental e difusão do acesso à Internet: evidências globais. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 6, p. 1011–1039, dez. 2019.
- NVIVO. **NVIVO 11 PLUS**. [s.l.: s.n.].
- O ’DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias** *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 1998.
- OLIVEIRA, J. C. M. DE. et al. Comissões de Ética do Poder Executivo Federal: um estudo baseado em riscos. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, v. 14, p. 79–99, 2020.



OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; LUSTOSA DA COSTA, F. J.; MENDES, A. P. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. **Revista do Serviço Público**, v. 67, p. 111–138, 23 dez. 2016.

OLIVIERI, C. A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil. **Ipea**, v. 2252, p. 54, 2016.

PAGOTTO, L. U. C. **O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico**. [s.l.] UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2010.

PEREZ, A. M. **Cenário é desolador, mas houve uma boa notícia para o Direito Administrativo**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-04/cenario-desolador-houve-boa-noticia-direito-administrativo>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

PETTICREW, M.; ROBERTS, H. **Systematic Reviews in the Social Sciences A Practical Guide**. [s.l.: s.n.].

PIMENTEL, I. A. **A CORRUPÇÃO NO BRASIL E A ATUAÇÃO**. [s.l.] Universidade Federal da Paraíba, 2014.

RAUSCH, R. B.; SOARES, M. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 4, n. 3, p. 23, 2010.

REIS, T. T. **A DOSIMETRIA DAS SANÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O DIREITO AO ERRO DO GESTOR PÚBLICO**. [s.l.] Escola Nacional de Administração Pública, 2020.

RIBEIRO, L. C. “Na dúvida, dorme tranquilo quem indefere”, e o Direito Administrativo como caixa de ferramentas ANO 2016 NUM 149 Leonardo. v. 149, p. 4–7, 2016.

ROSE-ACKERMAN, S. “Grand” corruption and the ethics of global business. **Journal of Banking & Finance**, v. 26, n. 9, p. 1889–1918, set. 2002.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. J. What Is Corruption and Why Does It Matter? In: **Corruption and Government Causes, Consequences, and Reform**. New York: Cambridge University Press, 2016. v. Causes, Cop. 3–48.

ROSE-ACKERMAN, S.; TRUEX, R. **Corruption and Policy Reform**. [s.l.: s.n.].

SALVATORI, D. A. M. **PERCEPÇÕES DE CONTROLADORES E CONTROLADOS: COMO AS AUDITORIAS INTERNAS NAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS PODEM AUXILIAR A GESTÃO NO ALCANCE DOS SEUS OBJETIVOS INSTITUCIONAIS**. [s.l.] Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2020.

SARTORI, G. Concept Misformation in Comparative Politics. **The American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p. 1033–1053, 1970.

SILVA, R. C. DA et al. Escala multidimensional aplicada aos estudos de apreciação musical. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, v. 19, n. 43, p. 153–158, 2009.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship. **Democratic Accountability in Latin America**, n. July, 2005.

SOARES, É. B. S. et al. Análises de Dados Qualitativos: Intersecções e Diferenças em Pesquisas Sobre Administração Pública. **III Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade**, p. 1–17, 2011.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

SODRÉ, R. J. M. Sobre corruptos, corrompidos e culpados: relatos de servidores públicos sobre práticas de corrupção. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 31, p. 21, 31 jan. 2018.

SOUZA, F. J. B.; MIDLEJ E SILVA, S. D. A.; DE OLIVEIRA, A. G. Corrupção no Setor Público: Agenda de Pesquisa e Principais Debates a Partir da Literatura Internacional. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 3, p. 1–18, 1 jul. 2019.

STERZECK, G. AUDIT EXPECTATION GAP NOS LITÍGIOS DAS FIRMAS DE AUDITORIA. v. 11, n. 1, p. 92–105, 2017.

SUNDFELD, C. A. **Chega de axé no direito administrativo**. Disponível em: <<https://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld- chega-de-axe-no-direito-administrativo.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

TCU, T. DE C. DA U. **Boletim do Tribunal de Contas da União - BTCU**. Brasília: [s.n.]. v. 12

TCU, T. DE C. DA U. **Relatório de Gestão 2018**. Brasília: [s.n.].

TCU, T. DE C. DA U. **Auditoria operacional sobre obras paralisadas**. [s.l.: s.n.].

TOLOI, G. G.; MANZINI, E. J. **ETAPAS DA ESTRUTURAÇÃO DE UM ROTEIRO DE ENTREVISTA E CONSIDERAÇÕES ENCONTRADAS DURANTE A COLETA DOS DADOS GABRIELAVIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM EDUCAÇÃO ESPECIAL**. [s.l.: s.n.].

UNGARO, G. G. **Controle Interno da Administração Pública sob a Constituição de 1988 e sua Eficiência para a Transparência e o Enfrentamento da Corrupção**. [s.l.] Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2019.

VALADARES, J. L. **Josiel Lopes Valadares Significados Do Empreendedorismo No Setor Público No Contexto Municipal Brasileiro Lavras – Mg**. [s.l.] Universidade Federal de Lavras, 2016.

VERA, E. I.; LAVALLE, A. G. Arquitetura da participação e controles democráticos no brasil e no México. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 1, n. 92, p. 105–121, 2012.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VERNALHA, F. G. **O direito administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

VINUTO, J. A AMOSTRAGEM EM BOLA DE NEVE NA PESQUISA QUALITATIVA: UM DEBATE EM ABERTO. **Temáticas**, v. 22, n. 44, 2014.

ZUNIGA, N. **Why are anti-corruption success stories still the exception ?**

Acesso em: 29 abr. 2020.

ANECHIARICO, Frank; JACOBS, James B. **The Pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective**. Chicago: 1996

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2ª Ed. Porto Alegre: Artmed. 2007

DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3 Ed. Porto Alegre: Artmed: 2009



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

MILESKI, Helio Saul. **O estado contemporâneo e a corrupção**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

NVIVO. **NVIVO10 for Windows Introdução**. Disponível em:
<https://www.qsrinternational.com/nvivo-qualitative-data-analysis-software/about/nvivo>.
Acesso em Agosto de 2021

SOBRAL, F.; PECI, A. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

7. Apêndices

7.1 Termo “CGU”

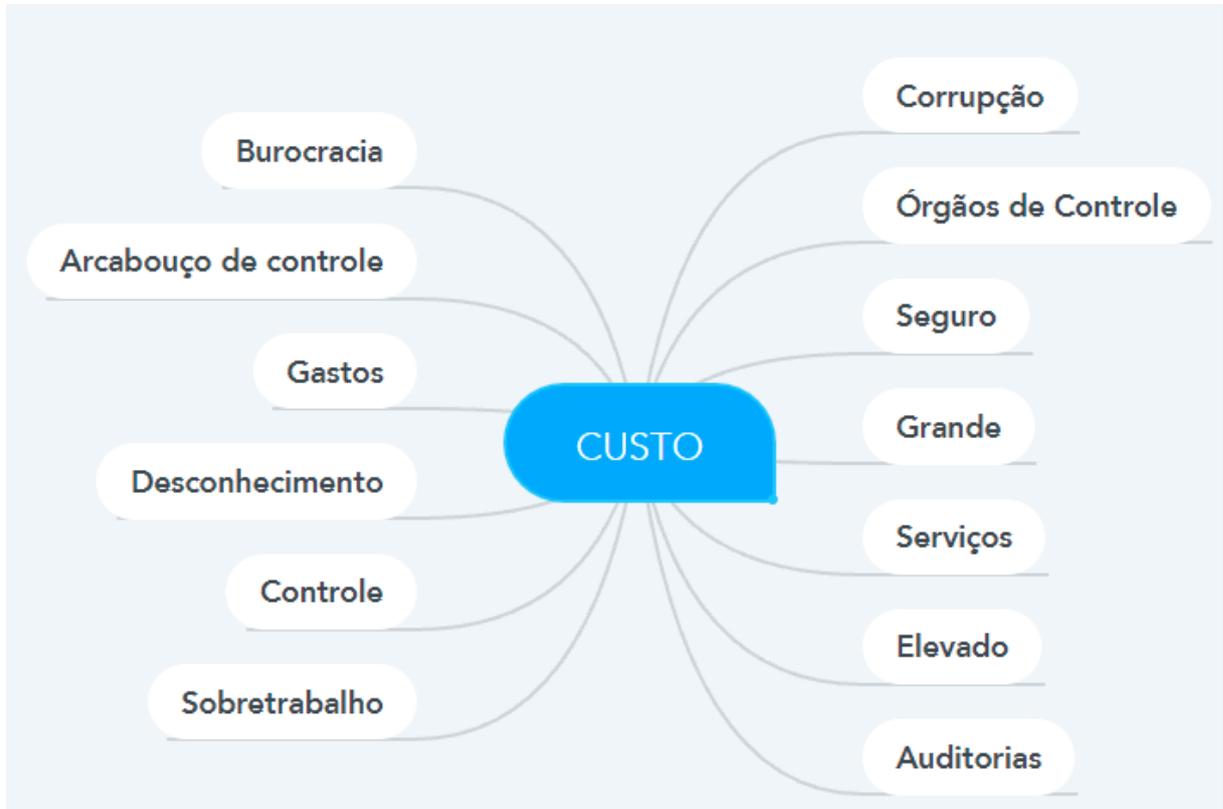




Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

7.2 Termo “CUSTO”

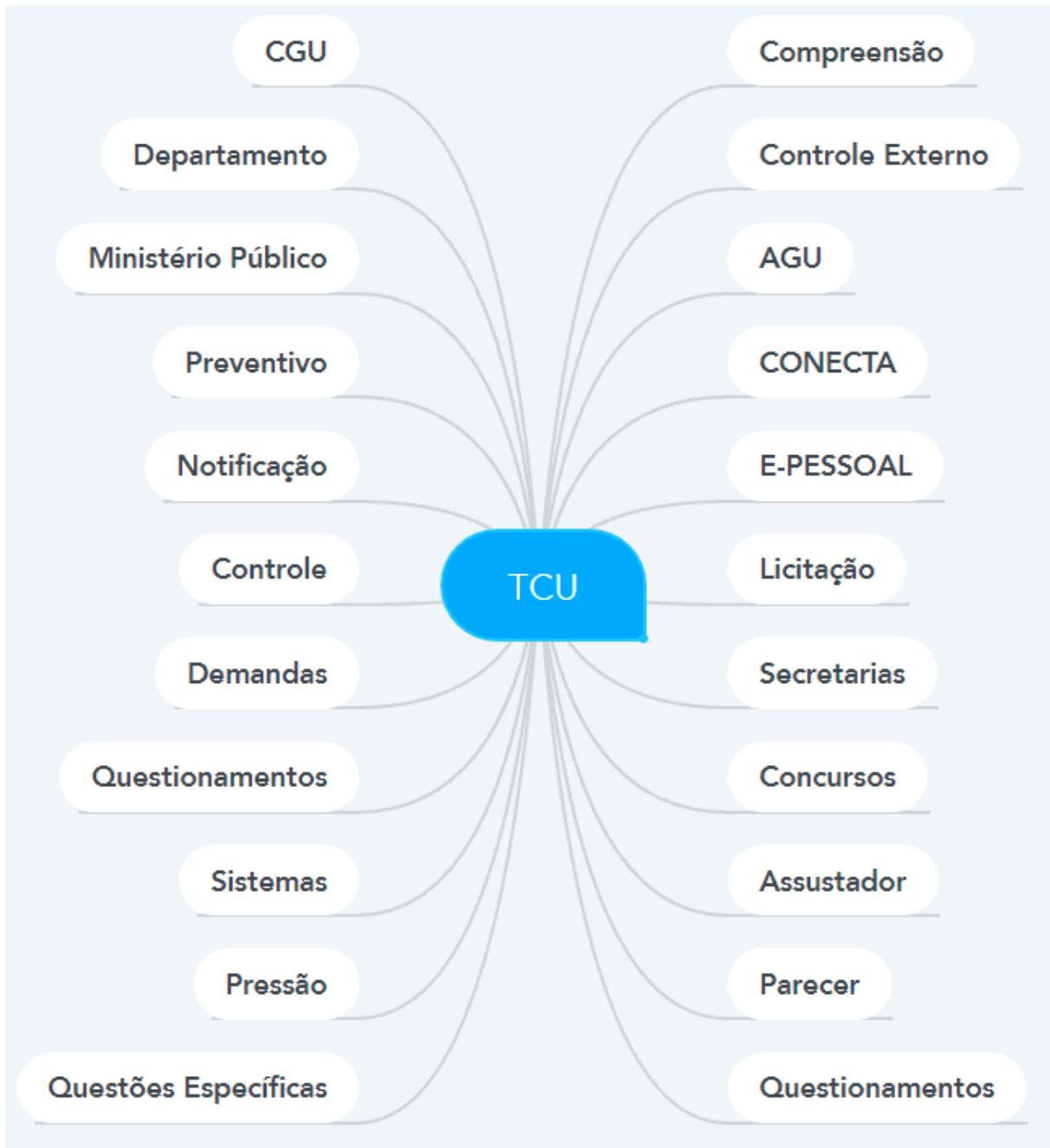




Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

7.3 Termo “TCU”





Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

7.4 Termo “CONTROLE”

