

A TRAJETÓRIA DO CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL de 1964 a 2014 – uma breve análise institucional desses 50 anos*

Marcus Vinicius de Azevedo Braga
Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União
Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ

PALAVRAS-CHAVE:
Institucionalismo; Controle Interno; Mudança Institucional.

KEYWORDS:
Institutionalism; Internal Control; Institutional Change.

RESUMO: O presente artigo analisa, por uma ótica institucionalista, adotando a tipologia de Mahoney e Thelen para mudanças institucionais e o *path dependence*, a trajetória do controle interno no Poder Executivo Federal brasileiro, de 1964 a 2014, revelando que a pauta do controle interno não foi abandonada, com a ausência de transições do tipo *Drift*, com mudanças agregativas, traços explícitos de dependência da trajetória, a incorporação de papéis e demandas e a natural interação conflituosa de papéis e visões, típicos em uma função que ainda se estrutura na democracia nacional.

ABSTRACT: This article analyzes, by an institutionalist perspective, adopting the type of Mahoney and Thelen for institutional changes and the path dependence, the trajectory of internal control in the Federal Executive Branch Brazil, from 1964 to 2014, revealing that the agenda of internal control was not abandoned, without transitions of type Drift, with aggregative transitions, explicit traces of path dependency, the incorporation of roles and demands and the natural interaction of conflicting roles and visions, typical in a function it is structured in national democracy.

* Artigo derivado do trabalho final da Disciplina Teoria Política Contemporânea-IEP 809, docentes Prof. Dr. Eduardo Gomes e Profª. Drª. Maria Antonieta Leopoldi, no doutorado em Políticas Públicas pelo GPP/PPED/IE/UFRJ.

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende, de forma singela por conta de suas limitações, analisar, por uma ótica institucionalista, a trajetória do controle interno no Poder Executivo Federal brasileiro, adotando nessa análise a tipologia de Mahoney e Thelen (2010) para mudanças institucionais, bem como as ideias do *path dependence* (PIERSON, 2000).

O controle interno, como função,[1] é aquele na qual tradicionalmente o agente controlador se situa na mesma estrutura do controlado (MEDAUAR, 1993), figurando formalmente, no caso brasileiro, pela primeira vez, na Lei nº 4.320/1964, com uma trajetória de mudanças institucionais que justificam a presente análise, dada a relevância atual do tema e a necessidade de se compreender essa função estatal nascente e vinculada à consolidação da democracia e à promoção da qualidade das políticas públicas.

Este estudo se situa na via do novo institucionalismo, em especial do chamado institucionalismo histórico, descritos por Schmidt (2006) e por Hall e Taylor (2003), em uma visão na qual a análise das instituições transcende a sua estrutura, devendo considerar o contexto político, sua origem e desenvolvimento, valorizando também elementos como a dependência da trajetória[2] (PIERSON, 2000) no enriquecimento das análises.

Na abordagem adotada, as mudanças institucionais não ocorrem somente por força de fatores exógenos, pelas ditas alterações abruptas, mas assume grande importância nessas mutações a transformação gradual, com alterações significativas, nas quais não somente as estruturas das instituições mudam, mas também seus propósitos e formas de atuação (MAHONEY; THELEN, 2010).

Nesse sentido, para a análise da trajetória institucional do controle interno no Poder Executivo Federal brasileiro, o estudo se baseará no modelo proposto por Mahoney e Thelen (2010) de análise de mudanças de instituições, que será apresentado de forma sintética a seguir:

- *Deslocamento* (*Displacement*) – No contexto do descrédito de uma instituição, emerge uma nova visão que remove regras antigas e se sobrepõe, introduzindo um novo ordenamento, deslocando a instituição anterior.
- *Acréscimo em camadas* (*Layering*) – A instituição sofre um processo de mudanças pela agregação de novas regras, que vão gerando mudanças profundas, o que vai ocasionando uma incongruência institucional, pela coexistência de regras por vezes antagônicas. Essas regras vão se sobrepondo paulatinamente, por cima ou de forma paralela. Típico de mudanças feitas por atores com baixo empoderamento para promover a mudança.
- *Deslizamento* (*Drift*) – Com o abandono na manutenção de uma instituição, esta é sobreposta por mudanças no ambiente externo, sendo assim modificada de forma exógena.
- *Conversão* (*Conversion*) – A instituição existente é redirecionada a novos propósitos, pela mudança de interpretação e de aplicação das regras anteriores, com um reemprego do antigo com nova roupagem, condizentes com seus novos apoiadores.

De posse desse instrumental, o artigo abordará a análise dos diversos momentos do controle interno federal nesse intervalo de 50 anos. Em

1 Na prática, a expressão "controle interno" é, às vezes, utilizada também para lidar com os chamados controles do gestor, formalmente conhecido como "controles internos". Para mais esclarecimentos sobre esses conceitos, vide Braga (2011).

2 Segundo Pierson (2000), a dependência da trajetória (*path dependence*) é um conceito que procura explicar a situação presente de um objeto de pesquisa pela trajetória de acontecimentos pregressos, uma trajetória historicamente construída, vinculando as escolhas atuais aos caminhos da instituição em períodos anteriores, e esse autor, em especial, enfatiza a importância de eventos que tenham rendimentos crescentes como fonte dessa trajetória.

que pese a pesquisa desenvolvida, de forma extremamente competente, por Alves (2009), Balbe (2013), Castro (2009), Garcia (2011), Olivieri (2010), Rico (2014) e Santos (2013), que em seus estudos estabeleceram históricos na busca de compor esse quebra-cabeças que é a formação do controle interno no Brasil nesse período, o presente artigo busca, com simplicidade, diante dessa gama de informações, trazer uma análise à luz de uma categoria institucionalista, que leve à compreensão de que modelo vem a surgir dessa trajetória, de modo a instrumentalizar estudos futuros.

PRIMEIRO MOMENTO – DA INSPETORIA-GERAL DE FINANÇAS À SECIN (1964-1979)

Conforme Olivieri (2010), até 1964 não existia um sistema de controle interno e sim um conjunto de estruturas responsáveis pela fiscalização, espalhadas pelos órgãos e a Contadoria-Geral da República, órgão de natureza contábil criado em 1921 e vinculado ao Ministério da Fazenda, que atuava na governança apenas nos aspectos contábeis (CASTRO, 2009).

Encaminhava-se para o esgotamento o modelo de controle prévio[3] adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) desde a Constituição Federal de 1946, que burocratizava a gestão e nem por isso afastava o fantasma da ineficiência e da corrupção. Surge então a Comissão Amaral Peixoto de reforma da Administração (CASTRO, 2009; GARCIA, 2011), cujos estudos subsidiaram, no apagar das luzes do governo civil de João Goulart, a promulgação da Lei nº 4.320/1964, vigente até os dias atuais e que, entre outras modificações, apresenta formalmente o conceito de controle interno no âmbito do Poder Executivo Federal.



O governo militar, na esteira desse movimento de reformas administrativas, integra sistemicamente o controle interno ao externo, na promulgação da chamada por alguns de Constituição Federal de 1967 (na verdade, uma emenda à Constituição vigente), em um desenho de reconfiguração do papel do TCU (GARCIA, 2011), na descentralização de responsabilidades e pela valorização de resultados na gestão, fortalecendo o Poder Executivo, como se espera pelas características de um regime de exceção.

A chamada Constituição Federal de 1967 assim se expressa:

> Da Fiscalização Financeira e Orçamentária
>
> Art. 71. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.
>
> § 1º O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária,

3 Segundo a Constituição Federal de 1946, art. 77, § 2º, "será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste", situação de extremo engessamento da gestão, que necessita de dinamismo, conforme Balbe (2013).

> e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.
> § 2º O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.
> § 3º A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias.
> § 4º O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior.
> § 5º As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicam-se às autarquias. (BRASIL, 1967a).

Em aspectos gerais, as normas ali estatuídas aproximam-se do desenho vigente atualmente, da Constituição Federal de 1988, com destaque especial para fiscalização concorrente por parte do controle interno e externo, no *caput*. Mas, em termos legislativos, destaca-se o reconhecimento formal do sistema de controle interno, tratado anteriormente na Lei nº 4.320/1964.

Nesse mesmo movimento, o Decreto-Lei nº 200/1967 converte a Contadoria-Geral da República em Inspetoria-Geral de Finanças (IGF), estrutura vinculada ao Ministério da Fazenda, com suas seccionais nos ministérios (Decreto nº 61.386/1967), com funções contábeis e fiscalizatórias, institucionalizando assim o novel controle interno, destacando-se o trecho:

> Art. 13. O contrôle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:
> a) o contrôle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
> b) o contrôle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;





> c) o contrôle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.
> Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de contrôles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco. (BRASIL, 1967b).

A norma define, de forma pioneira, os níveis de controle, na visão em camadas, de controle e supervisão mútuos e, ainda, a ideia de eliminação de controles formais, sem relação com os resultados, em marcas que influenciarão a trajetória do controle a partir dali.

No contexto institucionalista, tem-se a agregação de uma função que existia de forma desordenada em torno de uma nova instituição, absorvendo também funções que eram do Tribunal de Contas da União, que tem seu propósito deslocado para atuações *a posteriori,* no papel judicante com maior relevância, passando o viés preventivo para o controle interno. Pode-se dizer que ocorre, com a criação do controle interno, na classificação proposta, um "deslocamento" (*displacement*) de papéis da antiga Contadoria-Geral e do próprio TCU, na assunção por outra desses papéis pela IGF.

Em uma visão de dependência da trajetória, observar-se-á que a função contábil continuará com muita força nas práticas desse novo sistema de controle interno, em especial pelo fato de o papel contábil ser uma exigência legal, de padrões nacionais e internacionais, da necessidade de pareceres e atestados, que se reforçam pela exigência nas rotinas de balanços e prestações de contas,[4] situação que se fortalece com a complexidade crescente do Estado e tem a sua mitigação apenas com a informatização da execução do orçamento.

SEGUNDO MOMENTO – DA SECIN À SFC (1979-1994)

O período em tela coincide com o declínio do regime militar, com os avanços na "distensão", e nos movimentos para superação das crises que se instalam sucessivamente. O Decreto nº 84.362/1979 translada para o Ministério do Planejamento a função controle (CASTRO, 2009), com a criação da Secretaria Central de Controle Interno (Secin), que centraliza a atividade de auditoria e tem como seccionais as chamadas Cisets (Controle Interno Setorial), um modelo que subsistiu de forma predominante até a chamada Nova República, em 1985,[5] quando a Secin retorna ao Ministério da Fazenda e a Secretaria do Tesouro Nacional se torna o órgão central do controle interno.

4 Vide as exigências da chamada prestação de contas da Presidência, ou contas de governo, bem como as questões de *accountability* contábil previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, como metas e publicações de relatórios financeiros e orçamentários específicos. Tais situações reforçam a importância do papel contábil do controle, o que se manifesta também na recente questão das chamadas pedaladas fiscais.

5 Na verdade, as Cisets subsistem até os dias atuais no plano federal, na Presidência da República, Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores, outro exemplo de dependência de trajetória.

Essa migração para a batuta do Planejamento sinalizou, de fato, um fortalecimento do viés do controle no aspecto gerencial, e as discussões e práticas que culminaram com a Constituição Federal de 1988 trouxeram o controle interno como um colaborador da gestão, de caráter programático (GARCIA, 2011), o que se materializou no artigo 74 da nova Carta Magna, mantido o apoio ao controle externo, por ações do Tribunal na construção da Constituição (GARCIA, 2011), em uma dependência da trajetória dos anos do controle prévio.

A criação do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), em 1987, simplifica as funções contábeis (OLIVIERI, 2010), dando espaço para o foco na avaliação de desempenho e legalidade pelo controle interno, livre agora do cartorial e cotidiano trabalho de avaliação da conformidade de balanços e lançamentos, papel relevante sobre a ótica do controle do patrimônio, mas insuficiente para outras demandas avaliativas da gestão pública.

Segundo Olivieri (2010), esse novo olhar programático, focado no desempenho, fortaleceu-se pelo reformismo do Governo Fernando Henrique Cardoso e pela auditoria do TCU realizada no controle interno em 1992, motivada pela CPI dos "Anões do orçamento",[6] escândalo de grande repercussão, o que trouxe avanços ao controle interno no início da década de 1990, fortalecendo o papel de monitoramento das políticas públicas, com um caráter mais estratégico, sintonizado com o discurso gerencial vigente no mundo ocidental, marcas que até hoje se fazem presentes.

Esse movimento culminou com a Medida Provisória nº 480/1994, que cria a Secretaria Federal de Controle (SFC), que por sucessivas reedições se torna lei apenas em 2001 (Lei nº 10.180), mas que marca a consolidação de um papel do controle interno na avaliação da execução dos programas e de um diálogo com os gestores governamentais, envolvido com o aprimoramento da gestão pública.

A ida para o planejamento e a assunção de um papel estratégico e gerencial, robustecido pelo arcabouço da Constituição Federal, pela informatização da contabilidade, culminando com a criação da SFC, marcam a superação da predominância do modelo contábil que se arrastava desde a Contadoria, com a agregação paulatina desse novo papel gerencial, com inovações em paralelo e de cima, denotando um caso de "deslocamento" na transição desse período.

TERCEIRO MOMENTO – DA SFC À CGU (1994-2003)

A nova SFC, fortalecida pelo Plano Plurianual (PPA) 1996-1999, que prestigia o orçamento-programa[7] (OLIVIERI, 2010), preserva o modelo de seccionais nos ministérios (Cisets) e vai aos poucos retirando atribuições dessas estruturas setoriais, até a extinção desse paradigma pela Medida Provisória nº 1893-70/1999, motivada também por crises financeiras (CASTRO, 2009), com a concentração dos servidores da recém-empoderada SFC no prédio do Setor de Autarquias, que é ocupado hoje pela Controladoria-Geral da União (CGU), em uma visão de cortes orçamentários na função controle em momentos de crise.

Com a saída das Cisets dos ministérios, segundo Balbe (2013), mantiveram-se os chamados assessores especiais de controle interno, nos

6 Anões do orçamento é a alcunha de um escândalo ocorrido no Congresso Nacional no início dos anos 1990 e que envolvia fraudes com recursos do Orçamento da União, investigados em 1993 em uma CPI de grande repercussão. A denominação de "anões" deveu-se ao fato de que os principais envolvidos no caso eram deputados sem grande repercussão nacional, ou seja, "anões de poder" no Congresso Nacional.

7 Tipo de orçamento que valoriza as metas e programas, ou seja, os impactos na realização da despesa pública.



termos do Decreto nº 3.591/2000, como mecanismo para deixar acesa a chama do controle interno nos ministérios, assegurado o modelo Ciset para aqueles que, pela sua peculiaridade e força política, não se adequaram à nova disposição, como o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores.

O Sistema de Controle Interno, dentro do contexto do chamado "Ciclo de gestão"[8] das políticas públicas, finalmente se vê formalizado pela Lei nº 10.180/2001, tendo a SFC como órgão central do sistema. O TCU realiza nova auditoria no controle interno e, pela Decisão nº 507/2001, avalia positivamente os avanços ocorridos no controle interno, mas aponta a necessidade de se fortalecer a autonomia e a independência funcional, sendo sugerida por aquela Corte a vinculação da SFC à Presidência da República, como disposto a seguir:

> 8.3 recomendar à Casa Civil da presidência da República que promova estudos técnicos no sentido de avaliar a conveniência e oportunidade do reposicionamento hierárquico da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC junto ao órgão máximo do poder Executivo, retirando-a do Ministério da Fazenda, de modo a prestigiar-se o aumento no grau de independência funcional da entidade, em face da busca de maior eficiência no desempenho das competências definidas no art. 74 da Constituição Federal. (BRASIL, 2001).

Ao final do Governo FHC, pelo Decreto nº 4.410/2002, o Brasil adere à Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996 (passados seis anos da mesma), tendo este acordo internacional como mote ações no sentido de prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, com estímulos a ações de caráter legal e, ainda, do estímulo da participação da sociedade civil, caracterizando uma mudança no *ethos* mundial em relação à questão. Por exemplo, a Convenção fala de:

8 O conceito de ciclo de gestão não é definido em normativos. Conforme o sítio http://www.ciclodegestao.org.br/, tem-se que as carreiras do Ciclo de Gestão do Poder Executivo Federal são aquelas responsáveis por atividades necessárias à gestão e avaliação de políticas públicas direcionadas à promoção do desenvolvimento nacional e à melhora do acesso a serviços públicos. Esse ciclo é composto por etapas, sendo que cada uma possui uma carreira com qualificação específica para realizar as atividades pertinentes. Trata-se de um conceito de destaque da ação dos governos nas políticas públicas e o controle interno participaria deste no que tange a aspectos de monitoramento e avaliação. Para saber mais, veja Braga e Machado (2015).



> Normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas. Estas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública. (BRASIL, 2002).

Ocorre a inserção de novos conceitos, como o conflito de interesses, a integridade e a prevenção à corrupção, que se materializarão em normas e práticas quando da estruturação da Controladoria-Geral da União, em mais um exemplo de dependência da trajetória na história do controle interno.

Em fevereiro do mesmo ano de 2002, pelo Decreto nº 4.113, a SFC migra para a Presidência da República, e um mês depois, acompanhada da Ouvidoria que vem do Ministério da Justiça, segue para a subordinação à Corregedoria-Geral da União, órgão criado pela Medida Provisória nº 2143-31/2001, por conta de escândalos e desvios. Pela Medida Provisória nº 37/2002, em maio, a Corregedoria-Geral da União se transforma em Controladoria-Geral da União, situação revertida em setembro pela Lei nº 10.539/2002 (CASTRO, 2009). Um período confuso...

Esse balé legislativo, em um contexto político de um governo que se encaminhava ao ocaso e a sucedânea de escândalos e a insatisfação popular, fizeram com que a estrutura de sucesso até então se visse alçada a uma condição estratégica na estrutura governamental e imersa em uma disputa de papéis, figurando de um lado a responsabilização dos agentes e de outro a avaliação de sistemas administrativos, com a gigante SFC lutando com a pequena Corregedoria, em conflitos manifestos. Tem-se, dessa forma, um processo fracassado de conversão, pelo reemprego das atribuições estatuídas na Constituição Federal na linha gerencial, associado à tentativa de uma interpretação da atuação do controle interno pela linha da Corregedoria, de apuração primordial de atuação de agentes, e que motivou conflitos e resistência a esse novo formato, pela dissociação de visões em uma mesma estrutura organizacional.

Pela análise da dependência da trajetória, o sucesso da visão gerencial, o reforço positivo pela sua ação casada com a gestão e os movimentos reformistas, permitiram a

essa abordagem, ligada ao aprimoramento da gestão, a conquista de um espaço, inclusive junto ao Tribunal de Contas da União, o que lhe garantirá, como via de atuação, aparições robustas na prática do controle interno doravante.

QUARTO MOMENTO – DA CGU ATÉ OS DIAS ATUAIS

Em 1º de janeiro de 2003, como uma das medidas primeiras do governo que assumia, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pela Medida Provisória nº 103/2003, converte a Corregedoria em Controladoria-Geral da União, demarcando mais do que uma mudança nominal, mas a implementação de um modelo que dependia da trajetória até ali, e que trazia também um leque de novas atribuições a se construírem, em práticas e conceitos, tirando o controle interno do ostracismo e colocando-o na pauta nacional.

A entrada de um governo com grande lastro nos movimentos sociais, valorizando ideias como a participação social, influencia a pauta do controle interno, no qual temas como o chamado controle social e a transparência se incorporam às práticas e discussões, tendo o controle interno assumido um crescente papel de *advocacy* de questões afetas à governança pública.

Além disso, são claras as influências do acordo da Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA), e também de outro acordo assinado em 9 de dezembro de 2003 e promulgado apenas pelo Decreto nº 5.687/2006, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, documento que influencia fortemente esse novo modelo, pois traz em seu escopo a criação de órgãos de prevenção à corrupção e fala das medidas necessárias para aumentar a transparência na administração pública, gérmen das grandes mudanças que virão, com destaque para o trecho:

> A finalidade da presente Convenção é:
> a) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção;
> b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos;
> c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos. (BRASIL, 2006).

Santos (2013), no seu estudo da trajetória da CGU como uma agência anticorrupção, aponta que a partir de meados dos anos 1990, o mundo foi envolvido em uma onda anticorrupção que influenciou governos, instituições e pesquisadores, com a proliferação de normas e acordos internacionais. Segundo o referido pesquisador, esse movimento claramente influenciou o controle interno brasileiro, na estruturação da CGU.

Novo governo, novos atores, novo arco de alianças, expectativa positiva da população, mas no controle interno a ruptura não ocorre nesse nível de totalidade, com grande grau de aproveitamento e reinvenção de práticas, como a criativa fiscalização de municípios a partir dos sorteios públicos, sem o abandono de ações e discussões no sentido da avaliação de programas. O que não surpreende, pois um órgão com um corpo técnico capacitado e concursado, e vinculado a ações do Tribunal de Contas em seus fluxos, tem dificuldades de promover mudanças abruptas.

No campo da novidade institucional, as temáticas da corrupção, do combate e da prevenção surgem como um assunto indissociável do controle interno e as discussões de integridade e de transparência se agregam à pauta, materializada pelo Decreto nº 5.683/2006, que estrutura a Correição na estrutura da CGU e cria uma secretaria exclusivamente para a transparência e a prevenção da corrupção, e que cuida também das chamadas informações estratégicas, o uso de bases de dados e tecnologia da informação para auxiliar o controle interno. Segundo Hage (2010), incorporam-se nesse modelo CGU a lógica de melhoria de processos disciplinares; parcerias com o Ministério Público, Polícia Federal e com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf); estruturação de um arcabouço jurídico no combate à corrupção; transparência e acesso à informação; conflito de interesses e discussões de ética e integridade; indução ao controle social; uso de inteligência; e responsabilização de pessoas jurídicas, em uma discussão que culminou com a chamada Lei da Empresa Limpa, a Lei nº 12.846/2013. Uma pauta moderna e sintonizada com avanços em outros países.

Em um primeiro momento da CGU, a discussão de valorização do controle social e da transparência se apresenta predominante, ganhando espaço com o tempo a discussão da integridade, da Lei da Empresa Limpa, que traz ao órgão de controle interno novas atribuições judicantes e mediadoras e passa-se a exigir dele, com as ocorrências do segundo semestre de 2014, no âmbito da operação "Lava-Jato"[9] da Polícia Federal, novas proposições no âmbito das chamadas estatais, para além daquelas que o caracterizaram como órgão de excelência. O *compliance*[10] passa a ser um conceito comum nas discussões do órgão.

> Essa multiplicidade de papéis traz dilemas e conflitos de visão, naturais no processo de amadurecimento de qualquer instituição.

A mudança de dirigentes fundadores da CGU terminou por acrescentar ênfase a pautas já existentes, robustecendo a discussão sobre o papel do controle interno no aprimoramento da gestão e o fortalecimento dos aspectos preventivos, pela promoção dos princípios dos chamados controles internos – vide Braga (2011) –, e o ano de 2016 indica, por pressão da própria conjuntura oriunda da Operação Lava-Jato e suas decorrentes, uma orientação crescente do controle interno no combate à corrupção de forma estrita, capítulos de uma história que ainda está sendo construída.

9 Operação Lava-Jato é o nome de uma investigação realizada pela Polícia Federal, cuja deflagração da fase ostensiva foi iniciada em 17 de março de 2014, com o cumprimento de mais de uma centena de mandados de busca e apreensão, prisões temporárias, preventivas e conduções coercitivas, tendo como objetivo apurar um esquema de lavagem de dinheiro. A operação atingiu, além de empreiteiras, contratos da Petrobras.

10 *Compliance* vem do inglês "*to comply*" e se prende à ideia de obedecer, cumprir e observar o regramento estabelecido. Ou seja, é uma discussão predominantemente de conformidade, de aderência a normas de diversas estaturas – leis, políticas internas, convenções. Ideia oriunda do aumento da relevância no contexto social de ideias de governança, ética, gestão de riscos e sustentabilidade, e esse novo cenário demandou um equilíbrio entre as tensões do modelo competitivo-individualista da sociedade capitalista pela implementação de ações que promovam a adesão a regras, na prevenção de riscos regulatórios, de imagem e até das relações humanas.

Curiosamente, esse modelo adotado na estruturação da CGU não abandonou as funções anteriores, reinventando e agregando novas funções à Ouvidoria e à Corregedoria e, ainda, mantendo ações no monitoramento das políticas públicas e na avaliação da gestão, de forma concomitante com essa enxurrada de temáticas e práticas que robusteceu e tornou conhecido o órgão de controle interno do Poder Executivo, agitando a prática de órgãos de controle, inclusive subnacionais.

Esse novo desenho é um caso típico de "*layering*", pela agregação de novos papéis, de forma paralela e, às vezes, diretamente de cima, convivendo e se mesclando aos novos papéis. Pode-se dizer que existe certo caráter de conversão também nessa transição, pela interpretação ampliada da Constituição, com a junção de papéis infralegais que não conflitam o estabelecido, mas que superam o papel do controle interno, em um modelo que dê conta de novos contextos e de novas demandas, dado que o art. 74 da Carta Magna completa pouco mais de 25 anos ao final do ciclo da presente análise.

Interessante notar que essas mudanças tão rápidas se dão, conforme estudos de Alves (2009), também pela ação do corpo técnico da CGU associado a uma conjuntura política favorável, ideia complementada pela análise da trajetória aqui apresentada, que aponta uma visão agregativa de funções, reforçando a interação de eventos exógenos e endógenos para o fortalecimento da mutação de instituições. Em relação à mudança nas instituições, mormente possam ocorrer rupturas, Mahoney e Thelen (2010) indicam que essas transformações têm, via de regra, um caráter contínuo, lento e gradual.

O modelo contábil se enfraqueceu pela falta de retornos crescentes, advindos da informatização pelo Siafi. O viés gerencial, de monitoramento da burocracia e aprimoramento da gestão, manteve-se ativo (e altivo), influenciado e agregado por uma visão político-social de temas na agenda afetos à transparência, controle social, *compliance*, controles internos e combate à corrupção.

Essa multiplicidade de papéis traz dilemas e conflitos de visão, naturais no processo de amadurecimento de qualquer instituição. De desequilíbrios entre percepções mais diretivas, de combate à corrupção e a ação sobre agente, confrontado a visões mais sistêmicas, de ação sobre os controles e a estrutura.

Têm-se duplicidades de visões da mesma questão e que convergem para os mesmos atores, gerando expectativas e efeitos diversos, como bem apresentam os trabalhos de Rico (2014) e de Marx (2015), e que necessitam ser equacionadas nas construções institucionais que vierem a se fazer, na percepção do papel do controle interno demandado pela burocracia e pela sociedade.



CONCLUSÃO

De forma breve, a análise institucional de 50 anos de controle interno no Poder Executivo Federal revelou que essa temática, uma vez colocada na pauta, não foi abandonada, com a ausência de transições do tipo *drift*. Ocorreram, sim, transições agregativas, com traços explícitos de dependência da trajetória, e, apesar dos mimetismos, houve a gradual incorporação de papéis e demandas, com a natural interação conflituosa de visões, típicos em uma função que ainda se estrutura na nossa democracia nascente e pelas dificuldades de um *accountability* intraestatal.

O modelo que se apresenta em 2014 agrupa os aspectos contábeis e de monitoramento de outrora, com a integração das discussões de corrupção e transparência, ligadas à responsabilização correcional de servidores e de pessoas jurídicas, em um paradigma que atrai a atenção de órgãos subnacionais, como na Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2009, que traz esse modelo para estados e municípios, como reflexo dessa agitação no campo do controle interno e seus reflexos em outros atores, em um exemplo de isomorfismo mimético[11] (DIMAGGIO; POWELL, 1983), de uma instituição que logrou um êxito percebido e que termina por pautar outras esferas.

O futuro aponta uma necessidade de assentamento desses papéis, de coordenação e arranjo, na consolidação e aperfeiçoamento dessas inovações institucionais, cuidando de dar base institucional à função tão relevante como o controle interno, como fonte de autonomia, eficiência, *accountability* e de resposta aos riscos da gestão pública na materialização de serviços públicos de qualidade e de direitos sociais.

Aponta também o horizonte o crescimento da discussão da governança, de papéis não só programáticos, de avaliação da execução de segmentadas ações governamentais, mas da mensuração da maturidade dos controles das instituições, sabendo-se que os acontecimentos envolvendo grandes escândalos de corrupção sempre afetam os rumos do controle interno, e esses fatos terão influência em novas modelagens, aumentando o rol de conceitos na função controle interno, assim como a necessidade de coordenação e de construção de uma identidade no contexto democrático.

11 Segundo os autores, é a modelagem de sua organização em função de outras, quando as tecnologias organizacionais são mal compreendidas, os objetivos são ambíguos ou, ainda, quando o ambiente gera incerteza simbólica.

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Fernanda Colaço. **Múltiplas chibatas?** Institucionalização da política de controle da Gestão Pública Federal 1988-2008. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração)–Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BALBE, Ronald da Silva. **Controle interno e o foco nos resultados.** Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. 1967a. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 7 jun. 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** 1967b. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 7 jun. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm>. Acesso em: 7 jun. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 3 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004 2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 7 jun. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão nº 507/2001**. Disponível em: <www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Dec/20010808/GERADO_TC 22924.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2015.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e controle interno na Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DI MAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, Washington, Vol. 48, Issue 2, p. 147-160, Apr. 1983.

GARCIA, Leice Maria. **Análise do controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu**: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes. 2011. Tese (Doutorado em Administração)–Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS8UDGG5/tese_leice___final.pdf?sequence=1>. Acesso em: 6 jun. 2015.

HAGE, Jorge. **O governo Lula e o combate à corrupção**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 58, p.193-223, 2003. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2015.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Eds.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. P. 19-55.

MEDAUAR, Odete. **O controle da administração pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do controle interno**: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Annablume, 2010.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **The American Political Science Review**, Cambridge, v. 94, n. 2, p.251-267, jun. 2000.

RICO, Bruno Gabriel de Melo. **O papel da Controladoria-Geral da União no sistema de integridade brasileiro.** 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2014.

SANTOS, Romualdo Anselmo dos. **Institutionalising anti-corruption in Brazil**: the path of Controladoria-Geral da União (CGU). 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política)–University of Sheffield, Sheffield, 2013.

SCHMIDT, Vivien. Institutionalism and the State. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (Eds.). **The State**: theories and issues. New York: Palgrave Macmillan, 2006. (Political Analysis). P. 98-117.