

# **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**

**Ellen Rodrigues D'Andrea**

**A criação da unidade de controle interno na Polícia Rodoviária Federal sob a ótica  
da teoria institucional**

**Brasília  
2022**

**A criação da unidade de controle interno na Polícia Rodoviária Federal sob a ótica da teoria institucional**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, ao Programa de Pós-Graduação **em Administração / PPGA Mestrado Profissional em Administração Pública**. Área de concentração: Controle de Gestão.

Orientador: Prof. Dr. Caio César de Medeiros Costa

Brasília  
2022

**A criação da unidade de controle interno na Polícia Rodoviária Federal sob a ótica da teoria institucional**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília. Área de concentração: Controle de Gestão.

Aprovada em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Caio César de Medeiros Costa (Orientador)

---

FACE – UnB

---

Prof. Dr. Cecília Olivieri

Universidade de São Paulo - USP

---

Prof. Dr. Eduardo José Grin

EAESP - FGV

Brasília  
2022

“- Todos aspiram à lei - diz o homem. Como se explica que em tantos anos ninguém além de mim pediu para entrar? O porteiro percebe que o homem já está no fim e para ainda alcançar sua audição em declínio ele berra: - Aqui ninguém mais podia ser admitido, pois esta entrada estava destinada só a você. Agora eu vou embora e fecho-a”.- Franz Kafka,

Diante da Lei

## **Resumo**

A pesquisa analisa as práticas em operação na unidade de controle interno da Polícia Rodoviária Federal -PRF, perquirindo os fatores históricos e institucionais que explicariam seu processo de institucionalização na PRF. Para tanto, foram usados dados coletados por meio de documentos, revisão de literatura e entrevistas, os quais foram analisados utilizando-se a técnica de Análise de Conteúdo com apoio do software Iramuteq. Os resultados indicaram a presença de mecanismos isomórficos coercitivos e normativos na criação da unidade, sendo a estruturação da Coordenação-Geral de Controle Interno – CGI fruto da abertura democrática e das pressões e monitoramentos de órgãos externos de controle, como o Tribunal de Contas da União -TCU. Além disso, restou constatado certa carência de autonomia da nova unidade, fato que tende a prejudicar o processo de institucionalização na PRF. Outro achado relevante cinge-se à baixa produção de recomendações de controle o que permite inferir que nem todas as práticas de controle estão efetivamente institucionalizadas ou são adotadas apenas de modo cerimonial, o que influencia a qualidade dos produtos e a percepção dos gestores sobre o tema controle. Como considerações finais o trabalho sugere além de uma agenda de pesquisa, a revisão da estrutura organizacional da CGCI de modo a atribuir-lhe autonomia e independência que, caso conjugadas com uma atuação de servidores capacitados, podem induzir ao aumento de capital institucional e, por consequência, ampliar a efetividade organizacional.

Palavras-chave: Controle Interno; Administração Pública; Segurança Pública; Teoria Institucional.

## **ABSTRACT**

The research analyzes the practices in operation in the internal control unit of the Federal Highway Police - PRF, investigating the historical and institutional factors that would explain its institutionalization process in the PRF. Therefore, data collected through documents, literature review and interviews were used, which were analyzed using the Content Analysis technique with the support of the Iramuteq software. The results indicated the presence of isomorphic coercive and normative mechanisms in the creation of the unit, with the structuring of the General Coordination of Internal Control - CGI the result of democratic opening and the pressure and monitoring of external control bodies, such as the Federal Court of Accounts -TCU. In addition, a certain lack of autonomy of the new unit was found, a fact that tends to harm the institutionalization process in the PRF. Another relevant finding is limited to the low production of control recommendations, which allows us to infer that not all control practices are effectively institutionalized, or are only adopted in a ceremonial way, which influences the quality of products and the perception of managers about the control theme. As final considerations, the work suggests, in addition to a research agenda, the review of the organizational structure of the CGCI in order to give it autonomy, independence that, combined with the performance of trained employees, can lead to an increase in institutional capital and, consequently, expand organizational effectiveness.

**Keywords:** Internal Control; Public Administration; Public Security; Institutional Theory

## Índice de tabelas

TABELA 1 - QUADRO TEÓRICO.....	25
TABELA 2- VARIAÇÃO CONCEITUAL.....	32
TABELA 3- FATORES IMPACTANTES NO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO .....	35
TABELA 4- PROCESSOS ISOMÓRFICOS .....	39
TABELA 5 - TIPOS DE DOCUMENTOS ANALISADOS .....	43
TABELA 6 - ESTRUTURAÇÃO DAS VARIÁVEIS TEMÁTICAS .....	44
TABELA 7 - ESTRUTURAÇÃO DAS VARIÁVEIS DO CONSTRUTO INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	46
TABELA 8 OPERACIONALIZAÇÃO DOS TIPOS DE ISOMORFISMO.....	47
TABELA 9 - RELAÇÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS SOBRE ÓRGÃOS DE CONTROLE.....	48
TABELA 10 -ATRIBUIÇÕES DOS ATORES-CHAVES ENTREVISTADOS E SUA INFLUÊNCIA.....	51
TABELA 11- JUNÇÃO DE TERMOS PARA PROCESSAMENTO DO CORPUS TEXTUAL.....	55
TABELA 12 - RESPOSTAS DA VARIÁVEL AUTONOMIA .....	72
TABELA 13-VARIÁVEL APLICABILIDADE.....	73

## Índice de figuras

FIGURA 1- MODELO CONCEITUAL DO TRABALHO.....	43
FIGURA 2 - DENDOGRAMA .....	54
FIGURA 3- JANELA DE MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS .....	68
FIGURA 4- LINHA EVOLUTIVA DA CGCI .....	69
FIGURA 5- DENDOGRAMA ACÓRDÃO TCU .....	71
FIGURA 6 - NUVEM DE PALAVRAS.....	72

# SUMÁRIO

1. Introdução .....	10
2. Fundamentação Teórica .....	12
2.1 Teoria da Agência .....	13
2.2 Governança.....	15
2.3 Cultura de Integridade e Prevenção de Desperdícios.....	18
2.4 Controle Interno.....	22
2.5. Teoria Institucional.....	30
2.6.1 Isomorfismo institucional e o <i>decoupling</i> .....	37
3 Metodologia .....	41
3.1 Caracterização da Pesquisa.....	41
3.2 Modelo Conceitual .....	42
3.3 Procedimentos de Coleta de Dados.....	47
4. Apresentação e Discussão dos Resultados .....	56
4.1 Modelo de Gestão na Segurança Pública após a Constituição de 1988.....	56
4.2 A Polícia Rodoviária Federal.....	58
4.3 O Controle Interno nas Instituições de Segurança Pública.....	61
4.4 Coordenação-Geral de Controle Interno na PRF .....	65
5. Conclusões e Recomendações.....	79
6. Referências .....	82

## 1. Introdução

Para a administração pública, instituir controles internos deriva de uma obrigatoriedade prevista não somente na CF/88, como também em uma série de leis esparsas que incluem como atribuições do controle interno, obrigações ordinárias relacionadas ao monitoramento da execução orçamentária, o dever de acompanhar todas as atividades da administração pública, sua legalidade, seus resultados e até velar pela eficiência e eficácia da gestão da coisa pública (BRASIL, 1988).

Não obstante a relevância das obrigações mencionadas, o controle interno ganha notoriedade executando o auxílio do controle externo e permitindo uma comunicação imediata e fluida com os Tribunais de Contas, atividade esta que vem sendo reconhecida como uma verdadeira ferramenta de autocontrole governamental, pois possibilita a responsabilização mais célere dos gestores públicos quando comprovado o ilícito administrativo que importe dano ao erário (LOPES et. al, 2020).

Por ser um instituto inerente à ideia de Estado Democrático de Direito, o controle da Administração Pública vem ganhando corpo a partir de 1988 sendo alçado a instrumento de legitimidade e economicidade das políticas públicas, pois exige dos gestores a máxima eficiência e a responsabilidade no uso dos recursos públicos.

Contudo, frente a ocorrência de escândalos de corrupção envolvendo o desvio de dinheiro por agentes públicos, o tema controle passou a figurar como grande baluarte da salvação no sentido de prevenir a reincidência de prejuízos ao erário e, no mesmo compasso, resgatar a legitimidade social das organizações públicas diante do significativo abalo causado pelos eventos de corrupção (MONTEIRO, 2015).

Assim, na esperança de restabelecer a credibilidade das instituições perante a sociedade nacional e internacional, o Brasil passou a adotar inovações normativas atribuindo ao gestor público mais ferramentas de controle orientadas a prevenir a corrupção e incutir valores de integridade e boa governança em toda a administração pública (OCDE, 2018; VIOL, 2021).

De tal sorte, atualmente o sistema de controle interno pode ser entendido como um complexo processo realizado pela gerência e pelos funcionários de uma entidade, desenhado para enfrentar os riscos e para garantir razoável segurança de que, na consecução da sua missão institucional, atuando

de forma ética, econômica, eficiente e efetiva concernente às leis e sem perdas ou dano dos recursos públicos (INTOSAI, 2004). Porém, para que tais competências sejam efetivamente realizadas, os gestores públicos necessitam estar comprometidos com a finalidade prática do controle interno. Assim, por tratar-se de fenômeno inerente às rotinas organizacionais, é possível analisá-lo sob a lente da literatura da teoria institucional.

Buscando compreender esse complexo emaranhado normativo a despeito dos sistemas de controles internos, a literatura aponta uma grande discrepância entre as estruturas criadas e sua efetividade (LOPES et al., 2020). Além disso, os estudos organizacionais atribuem as fragilidades do controle interno à falta de autonomia do setor, demonstrando que muitas unidades responsáveis pelo controle de seus órgãos possuem apenas uma atuação cerimonial no sentido de aparentar legalidade para recuperar a legitimidade social (SEDIYAMA et. al, 2018; LOPES et. al, 2020).

A contribuição da literatura organizacional para o tema é demonstrar como as organizações empreendem não necessariamente em busca de eficiência, mas sim, para se legitimar perante a sociedade e, especialmente, para outras instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU). Tais práticas são adotadas pelas organizações sem que sejam efetivamente institucionalizadas, sobretudo quando há monitoramento externo, dada a necessidade de aparentar conformidade (LOPES et. al, 2020).

Assim, na esteira das constatações de Sedyama (et. al, 2018) e Lopes (et. al, 2020) sobre os sistemas de controle no setor público municipal aplicados em processos isomórficos, ou seja, criados a partir de pressões externas, apenas copiando a estrutura formal no objetivo de mera adequação legal, em uma espécie de prática cerimonialista (decoupling), nasce o objetivo deste trabalho que busca compreender as pressões para a criação da Coordenação de Controle Interno – CGCI na Polícia Rodoviária Federal - PRF.

Almejando instigar o debate teórico acerca das melhorias indispensáveis ao sistema de Segurança Pública no Brasil, a pesquisa buscou levantar quais fatores históricos e contextuais podem ser efetivamente considerados indutores do incrementalismo institucional que afetou a PRF, bem

como as possibilidades de interações organizacionais que devem ser levadas em consideração para a continuidade desse processo de mudança.

Assim, este estudo tem por objetivo utilizar-se da teoria institucional para analisar a criação da CGCI na PRF e avaliar os episódios que fomentaram sua formalização de forma a compreender as mudanças incrementais no âmbito do órgão. Para tanto, foi necessário abordar além da literatura sobre controles internos, também o contexto da segurança pública após a constituição de 1988 e as peculiaridades da atividade do policial rodoviário federal.

O trabalho está dividido em cinco partes contando com esta introdução, seguida da fundamentação teórica que trouxe a literatura a respeito da teoria da agência, governança, integridade, controle interno e dilemas da teoria institucional. Em seguida os capítulos de metodologia, discussão dos resultados e considerações que apresentam a reflexão do isomorfismo e do cerimonialismo na administração pública especificamente em um órgão da segurança pública federal.

No bojo das discussões buscou-se trazer à baila fatores como o impacto da democratização nas mudanças institucionais da segurança pública e no ganho de transparência e aprimoramento da gestão dos órgãos de segurança que ainda possuem um longo caminho a percorrer, uma vez que se acredita que as mudanças ora retratadas e os impactos levantados pelo estudo fazem parte de um processo ainda não finalizado de evolução institucional.

## **2. Fundamentação Teórica**

No intuito de conferir maior compreensão ao fenômeno estudado, buscou-se estruturar em duas partes este capítulo. A primeira composta pela teoria da agência sugerindo-a como precursora conceitual da atividade de controle interno (SOARES et. al, 2013) e pelas variáveis teóricas que contribuem para elevar o nível da confiança da sociedade nas instituições públicas, quais sejam: o controle interno, a governança e a cultura de integridade (VIEIRA et. al, 2019). Na segunda parte, a Teoria Institucional é exposta enquanto abordagem teórica factível de justificar o estabelecimento de

unidades estruturais, sendo referenciado os conceitos mais usuais de institucionalização, legitimidade e isomorfismo institucional que serão retomados nas considerações finais.

## **2.1 Teoria da Agência**

Na esfera da gestão pública, a relação entre Sociedade e Estado pode ser esclarecida com a Teoria da Agência, que demonstra como alinhar os interesses dos governados e dos governantes de forma a mitigar as práticas dissonantes do interesse público primário.

Em que pese os avanços gerenciais conquistados por meio da burocracia Weberiana, dentre os quais destaco a racionalização das atividades administrativas, ao longo do tempo verificou-se algumas disfunções em sua aplicação. De antemão, esclareço que a disfunção atribuída à teoria de Weber (1997) vem em razão de inadequações em sua aplicação, sendo importante entender que a burocracia por ele preconizada em nenhum momento prescreveu a morosidade ou o engessamento organizacional como mote. Pelo contrário, foi o desprestígio dado aos elementos capacidade técnica e legitimidade que acabou desencadeando a disfunção, permitindo assim que políticos eleitos passassem a ocupar as vagas burocráticas dedicadas aos técnicos, inserindo no cenário organizacional um grupo de pessoas movidas pelo auto interesse e pela busca a qualquer custo da reeleição daqueles políticos que os nomearam (PERES, 2007).

Essa substituição do corpo técnico por grupos que atuam como sustentáculo de políticos ensejou, em geral, a submissão do interesse público aos interesses eleitorais. Nesta toada, para conter o novo corpo gerencial da máquina administrativa e minimizar o uso do interesse eleitoral com ações calculadas pela quantidade dos votos que possam render, as ferramentas de controle interno e externo exsurtem como estratégia de alinhamento dos interesses entre o agente (burocrata) e o principal (sociedade) (PERES, 2007).

Depreende-se, assim, que a Teoria da Agência busca amenizar a assimetria informacional existente na relação entre governados e governantes, estabelecendo um equilíbrio na relação de poder por meio da imposição da transparência das transações e do controle do poder para assim impedir

que o interesse público seja sobrepujado pelo interesse eleitoral quando da formulação e execução de serviços públicos.

Nos trabalhos seminais desenvolvidos por Jensen e Meckling (1976), a teoria da agência foi apresentada como uma espécie de contrato, em que uma ou mais pessoas, denominadas principais, contratam um agente para desempenhar um serviço em seu favor, uma espécie de delegação do poder de tomada de decisão ao agente contratado. Transmutando para a seara pública, os agentes contratantes seriam os cidadãos que, nos governos democráticos, acabam por transferir suas prerrogativas de controle administrativo, situação que gera um conflito informacional denominado conflito de agência entre o principal (cidadão) e os agentes contratados (políticos e agentes públicos) (JENSEN e MECKLING, 1976).

Ainda, os conflitos entre principal e agente podem ser percebidos no choque de interesse entre os burocratas que detém o conhecimento técnico, mas não possuem a legitimidade de formular políticas públicas e, por outra via, a dependência que os políticos eleitos possuem de informações advindas do corpo técnico de burocratas. Diante deste desequilíbrio informacional, a proposta desta teoria é auxiliar no estabelecimento de controles eficazes, de forma a minimizar o clientelismo e atuar preventivamente no que concerne às mazelas da corrupção quando da cooptação desses agentes contratados (SOARES et. al, 2013).

Nesta lógica, a teoria da agência nos evidencia que mais grave do que a assimetria informacional é a susceptibilidade à corrupção que paira na relação entre o burocrata e o político. Tais ameaças foram denominadas por Jensen e Meckling (1976), e reafirmadas em Lunardi (2008), como problema da seleção adversa e do risco moral (JENSEN e MECKLING, 1976).

Como o desvirtuamento da relação entre agente e principal acaba aumentando a susceptibilidade à corrupção estabelecer ferramentas de controle figura como a tarefa de gerenciar os riscos de eventos desviantes e, conseqüentemente, garantir que o dinheiro público seja efetivamente empregado em prol da satisfação do interesse público. Um exemplo de instrumento de controle destinado à dirimir os riscos de seleção adversa é o Decreto nº 9.727 de 15 de março de 2019 que estabeleceu quais critérios e os perfis profissionais necessários ao ocupante de cargos públicos comissionados do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções

Comissionadas do Poder Executivo Federal. Tal iniciativa, além de proporcionar transparência e estipular escolhas mais objetivas dos agentes, também corrobora para o exercício do controle social (ARAÚJO e SANCHES, 2005).

Outro exemplo de medida preventiva do choque de agência está na Lei de Conflito de Interesses nº 12.813/2013 que, ao elencar uma série de proibições e condutas sujeitas à penalidade de demissão do agente público, impõe padrões de conduta no sentido de evitar confrontos entre interesses públicos e privados que possam comprometer o interesse coletivo e influenciar de maneira imprópria o desempenho da função pública (BRASIL, 2013).

Neste contexto, adotar-se-á, para os fins desse estudo, a teoria de agência como a plataforma teórica para explicar os conflitos de interesses frutos da relação contratual entre os agentes políticos e a sociedade e especialmente no que se refere à dificuldade de monitorar as ações dos servidores públicos, regular, fiscalizar e estabelecer transparência à relação entre principal e agente de sorte a mitigar conflitos e impor a integridade e o controle interno como princípios essenciais à efetivação do sistema de controle íncito à boa governança da administração pública (BRASIL, 2017).

## **2.2 Governança**

Embora o tema governança esteja em voga no cenário global desde o final do século passado, nas duas últimas décadas ganhou vários matizes teóricas a despeito da sua essencialidade no contexto público (NOGUEIRA et. al, 2018; SERPA, 2013; CAVALCANTE et. al, 2018). De início, a discussão se limitava a despeito das mudanças necessárias à implementação do regime democrático no ocidente. Contudo, tendo em vista as privatizações e aumento da participação do terceiro setor na provisão de serviços públicos, passou a ser utilizado como ferramenta de prospecção por novas formas de conduzir os negócios governamentais (CAVALCANTE et. al, 2018).

Assim, frente ao desgaste das capacidades estatais para lidar com os desafios econômicos e sociais do último quartil do Século XX, estudiosos do campo de públicas trouxeram à tona a governança do setor público como instrumento capaz de auxiliar os gestores públicos na coordenação do fenômeno de relativização do papel do Estado (NOGUEIRA, 2018).

Aliás, já nos anos 90 essa reavaliação do papel do Estado só fez exasperar o conflito de agência relatado na seção anterior e conseqüentemente canaliza a esperança no tema governança como suporte gerencial hábil a equalizar as condições administrativas à realidade financeira financeira dos estados nacionais. Contudo, a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso - FHC a esperança foi estarecida e o tema governança foi abandonado (BRESSER PEREIRA, 1998; NOGUEIRA, 2018).

Ocorre que vislumbrando aprimorar suas entregas institucionais, os órgãos de controles interno (CGU) e controle externo (TCU) acabaram por resgatar o debate sobre governança e, seguindo a tendência internacional, estreitaram os laços com as organizações das Nações Unidas - ONU, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) de modo a trazer para o âmbito nacional alguns modelos referenciais de governança, todos no sentido de atribuir ao sistema de controles internos da administração pública o valor de instrumento indispensável ao combate do desperdício e hábeis a auxiliar as organizações públicas no atingimento das metas e objetivos sociais (NOGUEIRA, 2018; SOUZA et. al, 2019).

Nesta toada, os modelos referenciais mundialmente conhecidos como *frameworks* de governança (SOUZA et. al, 2019) foram internalizados pelos órgãos de controle e passaram a prescrever as suas ações básicas em busca da chamada “boa governança” da administração pública federal, que desde então vem enfatizando a imprescindibilidade de controles internos mais estruturados para todos os órgãos públicos. Vale observar que como o Brasil já vislumbrava uma cadeira de membro efetivo na OCDE, introduzir elementos de governança no setor público rapidamente virou agenda no congresso nacional. Afinal, com a janela de oportunidade da OCDE, os órgãos de controle conseguiram pautar o tema e capitalizar força política no sentido de normatizar as boas práticas de governança da administração pública no Decreto nº 9203/2017 (OCDE, 2020).

Assim, é inegável o papel que essa burocracia do controle (FILGUEIRAS, 2018) teve, não somente para resgatar o debate sobre governança pública, como também para contribuir com o aprimoramento da transparência e controle das políticas públicas brasileiras. Não obstante a isso, vale ressaltar que a OCDE preconiza aos seus países membros executar ações sociais segundo o lema

“políticas melhores para vidas melhores”, em nítido aceno de que a melhoria dos gastos públicos tendem a desenvolver a sociedade mundial (THORSTENSEN, 2020, p. 7). Essa profícua interação com a comunidade internacional pode ser verificada em documentos internos como o Decreto nº 3.678/2000 que ratificou a adesão à Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Mas, em que pese exista desde 1997 um pedido formal do Brasil para se tornar membro efetivo da OCDE, ainda necessita avançar na efetiva implantação dos instrumentos de boa governança, de modo a fazer jus ao lema preconizado por aquele organismo (THORSTENSEN, 2020).

Fato é que, além da almejada participação do Brasil na OCDE, o debate sobre governança no cenário nacional ganhou força com a projeção da burocracia de controle recém implementada pela democratização da política e frente ao contexto de desconfiança da sociedade nos órgãos públicos (FILGUEIRAS, 2018; BRASIL, 2019).

A fim de estabelecermos o recorte para a análise e discussão dos achados desta pesquisa, nos limitaremos a avaliar o tema governança no contexto do setor público. De tal sorte, pode-se compreender a governança pública como um processo de elaboração de políticas públicas em favor da sociedade e como ela contribui para melhorar a prestação dos serviços públicos. Tal concepção carrega consigo o objetivo de mitigar os conflitos de interesses ao envolver a sociedade como ator na elaboração e na execução das políticas públicas. Esse envolvimento social segundo Matias-Pereira (2010) e SECCHI (2009) equivale a construção de um modelo horizontal de relacionamento e coordenação de *stakeholders*.

Denota-se, então, que os aspectos conceituais de governança pública convergem para ações de mitigação dos possíveis conflitos de interesse no processo de elaboração, implementação e condução das políticas públicas pois, para haver governança pública é imprescindível a participação de todos os atores envolvidos (*stakeholders*), especialmente a sociedade.

Como no setor público o conceito de governança está restrito à atuação administrativa do governo e às interações entre os níveis governamentais e os grupos sociais autores, Bresser-Pereira (1998) e Edwards (et al., 2012) apontam ser de fundamental relevância estabelecer uma distinção entre problemas de governança e crise de governabilidade. Afinal, a governabilidade diz respeito à

capacidade política de governar e à relação de legitimidade do Estado e do seu governo; diferentemente, governança é a capacidade financeira e administrativa de um governo implementar políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Ainda nesse ponto, vale trazer à baila a lição de Filgueiras (et. al., 2018) ao afirmar que muito embora a governança não se finde apenas a estabelecer controles internos, foi utilizada no Brasil como justificativa para imposição de ferramentas normativas orientadas a limitar o poder dos gestores públicos e, desta sorte, mitigar os conflitos de agência característicos da seara pública.

Depreende-se desta literatura apresentada, que a governança é utilizada na administração pública como um conjunto imbricado de instrumentos dispostos ao gestor público na complexa tarefa de convergir o diálogo entre atores estatais e atores não governamentais para que juntos possam unir esforços orientados a solucionar as necessidades sociais. Desta forma, é inegável que a concepção de governança do setor público está contida em um contexto maior que é a governança pública, uma vez que o atendimento dos anseios da sociedade está vinculado ao adequado funcionamento da estrutura governamental.

### **2.3 Cultura de Integridade e Prevenção de Desperdícios**

Na mesma pauta de buscar medidas mais eficazes para o enfrentamento dos problemas estatais advindos da corrupção e dos desvios de poder, especialmente por conta da série de escândalos e práticas criminosas que acometeram o cenário nacional em 2012 (MONTEIRO, 2015), a integridade pública vem se destacando como estratégia de alinhamento de valores, princípios e normas éticas que priorizam o interesse público (OCDE, 2018; VIOL, 2021).

Também, na esperança de evitar eventos de corrupção, como no passado, e tornar-se um país membro da OCDE o Brasil passou a adotar inovações normativas a despeito da cultura de integridade na administração pública como ferramenta capaz de prevenir a corrupção e comprometer os gestores públicos com a probidade no uso dos recursos públicos. Prova disso está no Decreto nº 9.203/2017, que ao dispor sobre a política de governança da administração pública federal, institui o programa de

integridade para fomentar ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção (BRASIL, 2017).

Ao definir governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017); é possível inferir a intenção do legislador em vincular o gestor público à esmerada execução de políticas públicas, evitando o desperdício e desvios de recursos públicos. Também, uma interpretação autêntica do dispositivo em comento permite concluir que o objetivo do Programa de Integridade Pública é melhorar a confiança da sociedade nas instituições públicas, propiciando também uma imagem mais positiva do país no âmbito externo (AMEYAW et. al. 2017).

Vale destacar que conceber um programa de integridade como estratégia preventiva de eventos de corrupção segue a tendência dos estudos como o de ROSE-ACKERMAN (2005) que constatou junto a agências governamentais americanas que quanto maior a transparência e a meritocracia, menor a corrupção. Outros resultados verificados em trabalhos desse jaez (PINTO, 2011; VIOL, 2021; RECK et. al, 2019) trazem a integridade como conscientização da sociedade quanto aos princípios e valores de responsabilidade profissional, inculcando, tanto no funcionalismo público, quanto na sociedade em geral, práticas morais coerentes ao exercício do direito fundamental à boa Administração Pública (RECK et. al, 2019).

A literatura aponta que na seara pública, a proposta de integridade decorre de uma pressão das organizações internacionais como ONU, Banco Mundial e OCDE para o progresso político do Brasil no sentido de prevenir eventos de irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública (OCDE, 2020).

Novamente, esta imposição da integridade enquanto valor público tende a indicar uma estratégia preventiva do Estado no que concerne à corrupção. Com essa abordagem preventiva e mais ampla, há uma necessidade de mudança cultural, pois fica claro que a abordagem da corrupção, sob a ótica da integridade, não se limita a um problema do serviço público, mas sim um problema social. Essa proposta de mudança cultura que a atuação preventiva gera, tende a fortalecer os laços

éticos dos agentes públicos, extirpando o compadrio e a ineficiência das atividades estatais, de forma a buscar interações mais confiáveis entre as instituições e a sociedade (MATIAS, 2019).

Denota-se, assim, que conceber a integridade como parte da cultura da administração pública requer incutir um novo padrão de conduta para o funcionalismo público no sentido de minimizar a susceptibilidade à corrupção dos agentes públicos (GOMES, 2020). Na visão de autores como Gomes (2020) e Molina (2009), a integridade e a responsabilidade como princípios da governança pública e do controle interno ressoam como desejo de mudar a cultura organizacional de toda a Administração Pública Federal.

Assim, muito mais do que um programa, a proposta de integridade presente no Decreto nº 9.203/2017 equivale a uma lei principiológica dotada de “mandatos de otimização”, nas palavras de Miguel Reale (1993), fato jurídico que impõe a execução do normativo na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes (ALEXY, 1997).

Em que pese a superação da distinção entre valores e normas no âmbito jurídico, no campo da administração pública a discussão ainda esta tomando corpo e importância, especialmente após a atual revalorização dos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988 (PEREIRA, R., 2004). Para não empobrecer todo o esforço teórico sobre a questão da colisão de princípios, as considerações deste trabalho são apenas no sentido de encadear um raciocínio lógico-jurídico que nos conduzirá ao que realmente interessa neste tópico, qual seja, estabelecer a integridade como princípio norteador do controle interno da administração pública.

Nesse sentido, desde a vigência do aludido decreto a CGU tem buscado estimular o comportamento íntegro das organizações, disseminando os valores de integridade e fomentando comportamentos funcionais alinhados aos valores, princípios e normas éticas que priorizam o interesse público sobre o interesse privado. Também a OCDE reafirmou que muito embora nenhum país esteja imune à corrupção, a integridade pública pode ser uma estratégia sustentável para enfrentá-la, ao mesmo passo que figura como pedra angular da boa governança (OCDE, 2020).

No caso de instituições policiais, a concepção mais adequada do valor integridade está disposta nos ensinamentos de Molina (2016), especialmente quando explica a integridade organizacional como uma condição de funcionamento coerente com os propósitos e valores para os

quais a instituição foi criada. Veja-se que nesta concepção há a ideia de missão institucional alinhada e coerente às ações dos atores organizacionais. Ainda segundo Molina (2016), o objetivo de um departamento de polícia não está apenas em promover segurança pública, mas também executá-la de maneira consistente com outros valores importantes como a honestidade, o estado de direito e o respeito pela dignidade humana. Aplicar esta concepção tende a ser eficaz uma vez que transforma um simples valor em uma cultura na qual todo o corpo organizacional está inserido (MOLINA, 2016). Novamente cabe referenciar a OCDE (2020) que ao abordar o tema aduz o comportamento de uma organização como espelho que passa a refletir os valores de integridade e também os detentores de cargos públicos tendem a refletir tais valores (OCDE, 2000).

Nessa toada, o fortalecimento do controle interno é essencial para estabelecer o monitoramento das ações institucionais, permitindo uma correção mais eficaz e estabelecendo, quando necessário, as penalidades coerentes aos tipos de desvios, mantendo o sistema hígido e confiável.

Considerando a literatura apresentada, depreende-se que trabalhar a integridade organizacional é fortalecer os princípios e crenças dos agentes públicos de forma a sustentá-los contra eventuais suscetibilidades a comportamentos desviantes. Nessa conjectura, o princípio integridade enquanto base da governança na administração pública não se limita às penalidades correicionais previstas na Lei nº 8.112/90, ou mesmo às políticas antifraude e corrupção (Lei Anticorrupção n.º 12.846/13 e Decreto nº 8.420/15). Na verdade, nos termos do que preconiza o Decreto nº 9.203/2017 a integridade pública equivale a uma virtude que almeja alcançar a excelência nas práticas profissionais e permite uma reflexão contínua sobre a qualidade do trabalho dos funcionários públicos (MOLINA, 2016).

No âmbito da PRF, atendendo à imposição do Decreto nº 9.203/2017 e às etapas de implantação do Programa de Integridade do Ministério da Justiça e Segurança Pública, foi publicada a Portaria nº 212/2020 (BRASIL, 2020) aprovando o Plano de Integridade da Polícia Rodoviária Federal com o objetivo de difundir, fortalecer e proteger os valores institucionais elencados no Planejamento Estratégico da PRF 2020-2028.

De tal forma, muito mais que o estabelecimento da integridade como princípio de governança, a proposta institucional da integridade é estabelecer a aderência dos servidores aos valores institucionais de sorte a fomentar comportamentos mais probos e ações mais eficazes para prevenir, detectar, punir e remediar possíveis atos desviantes praticados por agentes públicos que, em última instância, são os verdadeiro executores das decisões políticas em circunstâncias particulares (MOLINA, 2016).

## 2.4 Controle Interno

Historicamente, o controle interno foi concebido como produto da contabilidade que se iniciou há aproximadamente dez mil anos, logo quando o homem buscou meios para monitorar seu patrimônio. No âmbito público, o tema controle somente se consolidou após a separação da *res principis* da *res publicae*, fato que se deu no fim do regime absolutista e é o mote das democracias representativas onde a coisa pública deve ser gerenciada de forma a atender as necessidades de seu verdadeiro dono, o povo (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005).

Como já foi mencionado quando da exposição da Teoria da Agência, nas democracias representativas o cidadão figura como um acionista do Estado, a quem cabe a prerrogativa de fiscalizar e influenciar nas decisões estatais. Surge daí o controle como ferramenta para assegurar que os recursos públicos sejam executados no estrito atendimento do interesse público, condizentemente com os princípios constitucionais da supremacia do interesse público, da moralidade, da eficiência e da legalidade (BRASIL, 1988).

No Brasil, o uso de controles internos na gestão da coisa pública se fortaleceu após a reforma administrativa da Constituição Brasileira promulgada em 24 de janeiro de 1967 que foi regulamentada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Na primeira, restou estabelecido que o Congresso Nacional, por meio do controle externo e dos sistemas de controle interno a serem instituídos por lei, exerceria a fiscalização financeira e orçamentária da União, já o Decreto-Lei nº 200/1967 trouxe os princípios, conceitos e as providências necessárias para a modernização do aparato administrativo vigente (LINCZUK, 2012).

Ocorre que, mesmo com os avanços registrados nesta reforma, o ambiente histórico-cultural à época ainda era dominado por práticas patrimonialistas e os escalões do funcionalismo público acabaram compreendendo as ferramentas de controle como autoritárias, estigmatizando como dominador o Decreto nº 200/67 e sua tentativa de modernização (COSTA, 2012).

No Decreto nº 200/67 depreende-se a proposta de três frentes de controle para o gestor público: um primeiro pela chefia da execução do programa no órgão controlado; o segundo por órgãos próprios de cada sistema, que regulavam o exercício das atividades auxiliares; e a terceira frente com o TCU velando pela guarda dos bens da União com os demais órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria (art. 13 do Decreto-Lei n. 200/67). Aliado às frentes, o Decreto-lei n. 200/67 também estabeleceu a supervisão ministerial; os sistemas de atividades auxiliares; a organização da Presidência da República; as competências dos Ministérios; o Serviço Nacional de Informações; as normas de administração financeira e contabilidade; disposições sobre pessoal civil; normas de licitações e compras; além das políticas de abastecimento nacional, de saúde, de integração dos transportes, das comunicações e a integração das Forças Armadas.

Em que pese a abrangência e relevância da reforma em voga, especialmente pela introdução de importantes mudanças nos conceitos e princípios de gestão pública voltados a tornar mais eficiente e eficaz o aparato estatal, o fato de ser fruto da gestão de um governo militar (COSTA, 2012), foi frequentemente rejeitada pelo corpo burocrático, assumindo o aspecto negativo dado ao regime autoritário (FERREIRA, 2016).

Uma outra reforma substancial ocorreu com o advento da Constituição Democrática de 1988, ocasião em que foi possível ressignificar a concepção de controle, outrora tido como dominador (LINCZUK, 2012). Também, por conta de simbolizar o final de um regime ditatorial, a Carta Magna de 1988 e os aspectos de controle ali estabelecidos foram prontamente recepcionados como anunciadores da redemocratização e como instrumento de construção de um Estado Democrático de Direito fato que, para Ferreira (2016), auxiliou a aplicação de um sistema de controle como correção da excessiva ampliação do aparato estatal verificada no período anterior.

Nessa nova onda democrática, a transparência e a participação social começaram a ser fomentadas, o que fez surgir a necessidade de fortalecer os controles internos de todas as atividades e em todos os órgãos da Administração Pública Federal (LINCZUK, 2012).

Nesta sequência, é possível afirmar que o regime democrático foi uma grande janela de oportunidade histórico-institucional para o Sistema de Controle Interno posto que ensejou ampliar o monitoramento para além dos aspectos financeiros e administrativos, permitindo também que todo conjunto de ações, projetos e objetivos estratégicos dos órgãos da administração pública passassem a ser controlados e melhor planejados. Afinal, somente em um regime de governo em que o soberano é o povo é possível falar-se em exercício da cidadania via um controle social que permita a fiscalização dos recursos públicos (FERREIRA, 2016).

Nesta toada, para além do controle social, a Constituição Federal de 1988 consagrou outros dois tipos de controle: o controle externo e o sistema de controle interno (MOTA, 2018). Em sendo o controle externo aquele exercido entre e pelos poderes constituídos, coube ao Sistema de Controle Interno desenvolver um controle hierárquico e administrativo, voltado a auxiliar a eficácia operacional das políticas administrativas, salvaguardar o cumprimento da missão institucional da administração pública e aumentar a confiabilidade dos informes e relatórios contábeis, financeiros e operacionais.

Ocorre que além do estigma dado ao termo controle, a expressão “controle interno” tornou-se polissêmica no campo prático. Muito embora o esforço teórico de Olivieri (2008) registre que o termo foi definido pela Lei nº 4.320/1964, as sucessivas reformas administrativa e a imprecisão do texto legal, tornou um tanto quanto impreciso o termo para o gestor público. Demonstrando a afirmação anterior e buscando confirmar a variedade conceitual do assunto em voga, mostrou-se relevante apresentar como os normativos referenciam o controle e a quais objetivos e finalidades de gestão organizacional estão vinculados. A tabela a seguir apresenta a trajetória do tema no âmbito normativo, com as principais definições utilizadas pela burocracia do controle. Veja-se:

Tabela 1 - Quadro teórico

FONTE	TERMO	CONCEITO
Decreto nº 3.591/2000	sistema de controle interno	compreende o conjunto das atividades relacionadas à avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e à avaliação da gestão dos administradores públicos federais, bem como o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União.
Instrução Normativa SFC 1/2001 (BRASIL, 2001)	controle interno administrativo	é o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.
IN-TCU revogada pela IN 63/2010 IN 84/2020	órgão de controle interno	unidades administrativas, integrantes dos sistemas de controle interno da administração pública federal, incumbidas, entre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos, bem como do apoio às atividades de controle externo, exercidas pelo Tribunal
IN TCU 84/2020	Órgãos do sistema de controle interno	unidades administrativas, integrantes do sistema de controle interno da administração pública federal dos Poderes da União, incumbidas, entre outras funções, da avaliação da consistência e qualidade dos controles internos, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal
Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission (COSO) 1994	Controle interno	Um processo operado pelo conselho de administração, pela administração e outras pessoas, projetado para fornecer segurança razoável quanto à consecução de objetivos nas seguintes categorias: (i) eficácia e eficiência das operações; (ii) confiabilidade dos relatórios financeiros; (iii) conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis.
COSO, 2013	controle interno	Um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade.
Conselho Federal de Contabilidade (CFC), Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 16.8 (NBCASP 16.8), 2008	Controle Interno	O conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de: (i) salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais; (ii) dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente; (iii) propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada; (iv) estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas; (v) contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade; (vi) auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.
International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), 2004	Controle Interno	É um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados: (i) Execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; (ii) cumprimento das obrigações de accountability; (iii) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; (iv) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

continua

continua **Tabela 2 - Quadro teórico**

Instrução Normativa SFC 1/2001 (BRASIL, 2001)	Auditoria Interna	A auditoria interna constitui-se em um conjunto de procedimentos, tecnicamente normatizados, que funciona por meio de acompanhamento indireto de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais da entidade à qual está vinculada. Os trabalhos de auditoria interna são executados por unidade de auditoria interna, ou por auditor interno, especialmente designado para a função, e tem como característica principal assessoramento à alta administração da entidade, buscando agregar valor à gestão naturezas, incluindo se, dentre suas atribuições, a de medir e avaliar a eficiência e eficácia de outros controles da organização.
INTCU 84/2020	Alta administração	gestores que integram o nível executivo mais elevado da organização com poderes para estabelecer as políticas, os objetivos e conduzir a implementação da estratégia para realizar os objetivos da organização

Fonte: Elaborado pela própria autora.

Muito embora haja variações, a definição dos termos relativos ao controle interno é recorrentemente associada a processos, métodos e procedimentos que estimulam a integração da organização. Pressupostos como conformidade, eficiência, eficácia, economicidade e fidedignidade dos dados contábeis também são recorrentes e também estão expressamente mencionados no Decreto nº 9203/2017 como princípios de governança pública.

Nesta senda, diferente da tendência majoritária verificada na literatura sobre controle da gestão pública (ALMEIDA, 1999; GOMES, 1999; IMONIANA et. al, 2005), onde o controle interno se restringe a um instrumento de conformidade legal, este trabalho se valerá de abordagens semelhante à verificada em Freitas, 2005; Ribas, 2006, Teixeira, 2007; Alves, 2009; Loureiro et. al, 2012 e Soares, 2013 para associar o tema controle interno ao bom uso do dinheiro público e ao exercício da transparência na gestão pública.

Doravante, adotaremos a definição de controle interno governamental dada pela Organização Internacional das Entidades Superiores de Fiscalização - INTOSAI, que assim aduz:

controle interno é o processo integral realizado pela gerência e pelos funcionários de uma entidade, desenhado para enfrentar os riscos e para garantir razoável segurança de que, na consecução da sua missão institucional, os seguintes objetivos serão alcançados: execução correta, ética, econômica, eficiente e efetiva das operações; cumprimento das prestações de contas; cumprimento das leis e regulamentações; garantia contra perdas, abuso ou dano dos recursos. (INTOSAI, 2004).

Como já exposto em linhas altas, a Constituição de 1988 ao introduzir um sistema integrado de controle interno em todos os órgãos da administração pública quis alcançar de forma ampla todos os gestores públicos, não se limitando aos tradicionais controles financeiros e administrativos como outrora ocorria.

Neste ponto, vale mencionar que a necessidade de efetivos controles internos em instituições, quer sejam públicas, quer privadas, restou devidamente caracterizado pela Crise Financeira Americana de 2008, ocasião na qual renomadas organizações americanas protagonizaram escândalos associados à fraude contábil e financeira, justamente por não possuírem controles internos efetivos. A partir de então, o governo americano, via Lei *Sarbanes-Oxley* (SOX), passou a exigir das empresas que atuam no mercado acionário alguns requisitos de controles internos (FERREIRA, 2016). Com a exigência da SOX, uma empresa só poderia efetuar operações no mercado financeiro se comprovasse possuir ferramentas típicas de controle interno implementadas em todos os níveis de sua estrutura organizacional de forma a validar o processo de tomada de decisão dos acionistas.

Com o mesmo raciocínio, também na esfera pública passou-se a adotar o controle interno como base para a tomada de decisão do gestor público. Afinal, com processos seguros e transparentes, que tanto no âmbito operacional, quanto no contábil e no normativo, o controle interno permite validar a tomada de decisão garantindo ações que permitam alcançar os objetivos da organização de forma fidedigna e no fiel cumprimento das regulamentações vigentes (FERREIRA, 2016).

Veja-se que dada a abrangência de informações necessárias à construção de informações fidedignas, o controle interno pode ser entendido sob a perspectiva de um sistema (GARCIA, 2011; FERREIRA, 2016), que composto de atividades e etapas periódicas e coordenadas, angaria informações operacionais, contábeis e normativas para auxiliar o gestor público no estabelecimento da boa governança, como preconiza o Decreto nº 9.203/2017.

Contudo, no âmbito público, tal sistema não pode ser demasiadamente complexo ou dissonante da realidade organizacional pois, como bem destaca a abordagem neoinstitucionalista, para o gestor público implementar um novo processo ou rotina de trabalho, de modo geral, é indispensável a identidade e adequação. Em outras palavras, a lógica se baseia na ideia de que a vida

institucional é organizada por um conjunto de papéis, procedimentos operacionais, práticas, memórias e identidades compartilhadas e previamente dadas (March e Olsen, 1989). De tal sorte, novas estruturas e rotinas administrativas tendem a se perpetuar quando o equacionamento dos incentivos positivos forem aderentes à realidade organizacional, desestimulando ações voltadas ao interesse próprio e incentivando aquelas condutas coerentes com os interesses legítimos do Estado (GARCIA, 2011).

Neste diapasão, para ser efetivo, um sistema de controle precisa ser executável e coerente com a realidade do órgão aderente, possibilitando que a informação seja tempestiva e utilizável para auxiliar a tomada de decisão com razoável margem de garantia de que os objetivos e as metas estatais serão atingidos de maneira eficaz e eficiente (SLOMSKI, 2005).

Administrativistas como Castelli (2001), Di Pietro (2004) e Mota (2018) apontam que no arcabouço legislativo pátrio a abordagem do controle interno é muito adstrita ao princípio da legalidade e seu aspecto organizacional, relacionando controle ao cumprimento de uma finalidade do órgão. Neste aspecto, o controle é tido como uma régua para que os resultados planejados sejam efetivamente realizados, apoiando-se na avaliação de resultados e desempenhos. Tal entendimento se tornou mais tangível com o advento da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que impôs a execução de controles e a avaliação de resultados para todos os executores de orçamento público (MOTA, 2018).

Ainda na Constituição Federal de 1988 o Sistema de Controle Interno da administração pública preceitua que:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

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

Posteriormente, com a lei esparsa de nº 10.180, de 6/2/2001, o chamado Sistema de Controle Interno passou a abranger quatro outros sistemas da gestão do Poder Executivo Federal: a) Planejamento e Orçamento Federal, sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); b) Sistema de Administração Financeira, a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) / Ministério da Fazenda (MF); c) Sistema de Contabilidade Federal, igualmente vinculado à STN / MF; e Sistema de Controle Interno, cujo órgão central é a Secretaria Federal de Controle Interno, vinculada à Controladoria-Geral da União- CGU (FERREIRA, 2016).

Dentre os órgãos desse sistema, coube à CGU assistir diretamente ao Presidente da República quanto aos assuntos e providências inerentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, (BRASIL, 2003), matérias que abarcam o combate às mazelas da corrupção.

Nesta senda, resta notório que o controle interno pode ser sintetizado com um complexo processo que impõe ao gestor público executar suas decisões com boa margem de segurança para prevenir, identificar e rapidamente corrigir irregularidades ou ilegalidades, auxiliando no cumprimento dos planos, metas e orçamentos preconcebidos.

Vale retomar o conceito inicial da INTOSAI, que ao se valer da expressão "controle gerencial" para definir controle interno reforça a noção mais abrangente do que meros controles financeiros tradicionais, posto que almeja promover a eficiência operacional e estimular o respeito e obediência às políticas administrativas fixadas pela gestão.

Portanto, o conjunto das atividades dos órgãos de controle formam o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e não se confundem com o controle interno ou com o sistema de controle interno de cada órgão ou entidade. Prova disso está no Decreto nº 3.591/2000 que em seu artigo 17 aduz :

A sistematização do controle interno, na forma estabelecida neste Decreto, não elimina ou prejudica os controles próprios dos sistemas e subsistemas criados no âmbito da Administração Pública Federal, nem o controle administrativo inerente a cada chefia, que deve ser exercido em todos os níveis e órgãos [...]"

Também, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, aumentou a preocupação em tornar o gasto público um processo mais controlado e transparente, obrigando os gestores públicos a prezar pela observância dos princípios constitucionais da economicidade e eficiência sob pena de serem condenados pela sociedade que passou a monitorar o emprego das verbas públicas.

Por este ângulo, é forçoso ressaltar que o Sistema de Controle Interno (SCI) não deve ser confundido com sistema orçamentário, de pessoal, de planejamento e execução financeira, uma vez que sua abrangência é assaz ampla, que acaba englobando todos esses "subsistemas" que, por serem comunicantes, integram um complexo único de gestão (BULIGON, 2012). O atual sistema proposto pela carta magna é multidisciplinar e deve interagir com o ambiente no sentido de se alimentar com as informações das áreas de execução (*inputs*), processa-os, devolvendo-os na forma de informação estratégica (*outputs*), retroalimentando o ciclo virtuoso garantindo que os usuários e, por conseguinte, o ambiente no qual está inserto colham os benefícios do sistema (BULIGON, 2012).

Como já fora mencionado, o controle interno necessita ser institucionalizado como um processo integrado que contempla uma série de ações que permeiam todas as atividades da organização de modo contínuo.

Por fim, não se pode olvidar que atuando para aumentar a capacidade de gestão, propiciando informações e estratégias para que o gestor público possa melhorar o desempenho de sua instituição, o controle interno enquanto sistema também está contribuindo para garantir serviços públicos de qualidade, expurgando as mazelas da ineficácia administrativa.

## **2.5. Teoria Institucional**

Neste tópico, será apresentada a teoria do neoinstitucionalismo, que dentre outras teorias organizacionais, traz uma abordagem do impacto da realidade organizacional sobre seus fatores estruturantes e técnicos, tomando o contexto social como forte elemento de indução de mudanças. Vale mencionar que esta plataforma teórica nasceu da rejeição aos modelos neoclássicos, considerados estáticos e desconectados do dinamismo inerente aos processos de mudança social aos

quais as organizações estão sujeitas. Afinal, a visão institucionalista preza por compreender a estrutura organizacional da sociedade, suas mudanças econômicas e seus mecanismos de alocação de mercado (CONCEIÇÃO, 2002).

A base teórica do pensamento institucionalista relaciona o surgimento de instituições aos hábitos, regras e padrões locais, no sentido de demonstrar o vínculo explícito entre as especificidades históricas de uma sociedade com suas instituições, como uma variável tanto dependente como independente (MORAIS et. al, 2016).

Nesta linha de raciocínio, DiMaggio e Powell (1991) foram os grandes responsáveis por introduzir o neoinstitucionalismo como pensamento disruptivo dos modelos reducionistas das clássicas teorias organizacionais e demonstrar que a temática merece uma compreensão dinâmica e multidisciplinar, capaz de compreender as mudanças institucionais frente ao comportamento econômico das sociedades. Nessa vertente de estudos institucionais há uma preocupação com a racionalidade limitada e o oportunismo que influenciam o comportamento dos órgãos.

Buscando consolidar a relevância que a interação social possui, os neoinstitucionalistas tomam como conceito de instituição o conjunto organizado e estabelecido na forma de um sistema normativo, constituído de rotinas auto-reproduzidas e socialmente produzidas (HALL et. al, 2003; TORRES, 2006 ).

Contudo, Tolbert e Zucker (1998), reafirmado por Hall (et. al, 2003), explicam que a própria teoria institucional ainda está em processo de construção, havendo um singelo crescimento nos estudos empíricos relativos à abordagem institucional registradas em Freitas (2005), que desde então indica a necessidade de novos entendimentos da experiência administrativa, política, legal e moral no sentido de compreender a presença de fenômenos isomórficos na administração pública brasileira, especialmente nas atividades relativas à controladoria (FREITAS, 2005).

De modo semelhante, considerando a complexidade das atividades de controle interno abordadas no item anterior, é razoável estabelecer uma conexão entre a criação e o funcionamento da CGCI na PRF com a abordagem institucional.

As bases da Teoria Institucional enfatizam uma interpretação sobre a realidade organizacional, a legitimidade e o isomorfismo como fatores vitais para sua sobrevivência, tendo

convergência de influências de corpos teóricos diversos para compreender, de uma forma menos abstrata, como as instituições mantêm seus padrões de comportamento, de normas, de valores, de crenças e de pressupostos de organização dos indivíduos nela imersos (FELÍCIO, 2006).

A proposta teórica é de grande valia uma vez que insere além dos elementos técnicos como recursos materiais, tecnológicos e econômicos; o aspecto cultural e humano ínsito à formação dos ambientes organizacionais. Assim, os institucionalistas possuem uma visão de ambiente institucional como aquele elaborado por normas e exigências a que as organizações se devem conformar para obter apoio e legitimidade social (CARVALHO et. al, 2003).

Vale repisar que porquanto a teoria institucional esteja em processo de construção social e teórica permanente há algumas variações conceituais com os termos instituição e institucionalização. Deste modo, vislumbrando clarificar a proposta de estudo em análise, trazemos um quadro teórico indicando as principais vertentes que orientaram a análise dos dados:

**Tabela 3- Variação conceitual**

<b>FONTE</b>	<b>TERMO</b>
Tolbert e Zucker (1994)	institucionalização processo pelo qual atores individuais transmitem o que é socialmente definido como real e, por outro lado, uma variável que exprime o quanto uma ação pode ser tida como certa (taken for granted) em uma determinada realidade social.
Powell (1991)	institucionalização processo compulsório que força as unidades de uma população a assemelhar-se a outras unidades que enfrentam os mesmos desafios, fazendo emergir o conceito de isomorfismo institucional.
Esman e Blaise (1966)	institucionalização fenômeno de mudança social dentro de uma visão organizacional, compreendendo variáveis internas - liderança, doutrina, programa e recursos- e externas - vínculos e transações
Rezende e Guerreiro (2010)	institucionalização processo ligado aos interesses que existem no ambiente organizacional com vistas à necessidade de sobrevivência, de reconhecimento e de adaptabilidade das organizações.
Selznick (1971)	institucionalização processo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalhou, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, e a maneira como se adaptou ao ambiente
dos Santos, 2017	instituição advém do latim institutio, indica a inovação em relação ao estabelecimento de método e sistema para alcançar uma finalidade
Machado et al. 2005	instituições regras culturais que, fornecendo significado coletivo e valor a entidade e atividades particulares, se integram a sistemas mais amplos
Scott (2005)	instituições estruturas sociais perenes, compostas de elementos simbólicos, atividades sociais e recursos materiais.

Fonte: Elaborado pela autora

Em que pese as variações conceituais, fica evidente que a perspectiva da teoria institucional volta sua atenção aos reflexos que o contexto social e as normas produzem nas estruturas e rotinas organizacionais, fatores que ensejam o debate sobre legitimidade e à própria concepção de ambiente institucional. Na visão institucionalista de DiMaggio e Powell (1991), o ambiente organizacional não pode se limitar aos seus elementos técnicos, posto que a noção de ambiente organizacional somente será provida de significado quando imbuída da figura dos atores e normas envolvidos na estrutura organizacional correlata.

Verifica-se que a abordagem institucional busca explicar a dinâmica de comportamento das organizações com dois tipos básicos de elementos: o técnico, composto por aparato físico e jurídico; e o humano, composto pelos atores sociais que interagem nos processos de trabalho da organização. Há, assim, uma base relacional entre o ambiente e a instituição posto que esta sofre influência de outras instituições e do contexto social em que está inserida, situação que, segundo Di Maggio e Powell (1991), predizem uma tendência de isomorfismo estrutural entre organizações.

Muito embora existam modelos conceituais diversos para explicar este processo de institucionalização, por questões didáticas optou-se por trazer ao cenário o modelo dos neoinstitucionalistas Tolbert e Zucker (1994), uma vez que neste há uma melhor especificação das etapas inerentes ao processo estudado. Tal descrição conceitual influenciou decisivamente na escolha do modelo a ser utilizado no presente trabalho, posto que auxilia analisar a adesão da instituição PRF às práticas de controle interno preconizadas pelos órgãos de controle da administração pública federal.

Como já fora abordado em linhas altas, os neoinstitucionalistas consideram que o fenômeno da institucionalização dentro de uma organização é o processo pelo qual os atores exprimem o quanto uma ação pode ser tida como certa em uma determinada realidade social. Nesse contexto, à medida que a realidade social muda, os processos institucionalizados podem sofrer evoluções ao longo do tempo de uma organização.

No modelo em apreço, Tolbert e Zucker (1994) afirmam que o processo de institucionalização pode, inclusive, ser influenciado de acordo com a abrangência da missão de uma organização no

sentido de que, quanto mais abrangente suas ações, maiores serão as chances de forças sociais afetarem seu desenvolvimento.

Nessa linha de raciocínio, uma organização ou um processo de trabalho pode ser considerado como institucionalizado, quando em um determinado ambiente, se torna necessário à vida cotidiana daquela organização. Têm-se aqui uma relação de predição entre durabilidade e institucionalização no sentido de que quanto mais longa uma rotina de trabalho, maior predisposição para ser institucionalizada.

O processo de institucionalização organizacional concebido no trabalho das autoras Zucker e Tolbert no final da década de 70, identifica a institucionalização como a criação e perpetuação de processos de interação sociais duradouros. Assim, segundo Tolbert e Zucker (1994), uma instituição pode ser concebida como produto exitoso de um processo de institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 1994).

Assim, quanto mais enraizada uma instituição, menos vulnerável à intervenção se está sua estrutura e quanto mais fluída e natural suas rotinas de trabalho, menos passível de questionamento e maior o seu grau de institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 1994).

Depreende-se que quando as ações e os processos de trabalho exigem apenas esforços naturais para sua realização (INNOCENTI, 2021) poderão ser considerados como rotinas que uma vez institucionalizadas, ou seja, incorporadas ao comportamento da instituição, fortalece-a pelo seu processo de repetição de forma inquestionável (GUERREIRO et al., 2008).

Vale destacar que a dimensão da análise institucional dá ênfase aos hábitos, rotinas e instituições, tendo cada qual deles uma característica. distintas características (GUERREIRO et al., 2008). Enquanto ação de natureza individual, teríamos os hábitos, sendo que as rotinas seriam as ações regulares de grupos de indivíduos mas ambos são considerados para esta abordagem os principais componentes das instituições posto que incorporam os comportamentos e as regras, fortalecendo a instituição pelo seu processo de repetição inquestionável de atendimento a norma (GUERREIRO et al., 2008).

Diferentemente da institucionalização que é um processo constante, a instituição remete a um estado que se configura em mecanismo de sustentação da ordem social em virtude da sua

estabilização de comportamentos. Tais instituições buscam pelo processo de institucionalização de programas ou ações, reduzir riscos de insucesso (QUINELLO, 2005).

Atividades ou processos institucionalizados são, para a visão neoinstitucionalista, aqueles inquestionáveis e já cristalizados na vida de uma determinada organização. Mas para Tolbert e Zucker (1999,) esse processo de incorporação de hábitos e rotinas pode ser segmentado em estágios a depender do quão fluida seja a rotina administrativa da unidade.

O primeiro estágio é a habitualização, que normalmente surge como uma solução para dificuldades organizacionais específicas e acaba gerando novos arranjos estruturais capazes de mudar a política organizacional. Como próximo estágio vem a objetivação caracterizada pela ampliação das ações anteriormente iniciadas, desenvolvendo o compartilhamento de significados para além de sua origem, em uma espécie de consenso social. O terceiro e último estágio é a sedimentação, caracterizado pela transposição da resistência de grupos de oposição e implementação de resultados esperados. A institucionalização total só ocorre quando há sedimentação, ou seja, não basta apenas a propagação completa de estruturas por todo o grupo de atores, é preciso também a perpetuação da estrutura por um longo período de tempo.

Com base no modelo de Tolbert e Zucker (1999), é possível esquematizar algumas variáveis que podem interferir no sucesso do processo de institucionalização:

**Tabela 4- Fatores impactantes no processo de institucionalização**

VARIÁVEL	TIPO DE IMPACTO
Pluralidade de interessados na nova estrutura gera mais dificuldade de mensurar as evidências sobre a conquista e efetividade dos resultados da estrutura a ser implementada	dificuldade de implementar a nova estrutura

continua

cont. Tabela 5- Fatores impactantes no processo de institucionalização

Grau pelo qual a adoção de uma estrutura está vinculada a mudanças que envolvam altos custos para as organizações adotantes (investimentos mais elevados deveriam atenuar tendências entrópicas, resultando deste modo, em um)	facilidade de implementar a nova estrutura
Força da correlação entre a adoção e os resultados desejados (criação de fortes incentivos para manter a estrutura, daí resultando)	facilidade de implementar a nova estrutura
Aumento de interação entre as organizações	facilidade de implementar a nova estrutura
Urgência de estruturas de dominação e de padrões de coalizão claramente definidos	facilidade de implementar a nova estrutura
Aumento no volume de informação com que as organizações devem lidar	facilidade de implementar a nova estrutura
Desenvolvimento de uma consciência mútua, entre os participantes de um grupo de organizações, sobre o fato de que estão envolvidos em um empreendimento comum	facilidade de implementar a nova estrutura
Mudanças tecnológicas, ou, reorientação técnica	facilidade de implementar a nova estrutura
Legislação, representando novos arranjos jurídicos que podem provocar maior ou menor receptividade por parte das organizações; e	facilidade de implementar a nova estrutura
Forças do mercado, decorrentes de fatores econômicos.	facilidade de implementar a nova estrutura
Quando gestores observam que algumas organizações já adotaram a estrutura em questão, com sucesso, a decisão de também adotá-la alastra-se pelas outras, pois terão uma prática visão de seu custo/benefício.	facilidade de implementar a nova estrutura

Fonte: Elaborado pela própria autora com base em Tolbert e Zucker (2007)

Como contraponto, vale mencionar que para DiMaggio e Powell (1991), a institucionalização decorre da busca por soluções utilizadas em outras instituições. Ou seja, uma organização que necessita resolver determinada dificuldade, tenderia a buscar a solução com processos isomórficos, resultantes de imitação das soluções já utilizadas por outras instituições. Veja-se que para essa linha de raciocínio o processo de institucionalização seria praticamente compulsório para evolução das instituições.

Já em Tolbert e Zucker (1999), o processo isomórfico de institucionalização acaba ocorrendo de maneira independente, pois a adoção de inovações ou mudanças organizacionais acaba ocorrendo como consequência natural de estarem todas sujeitas a um mesmo contexto organizacional, como uma espécie de tendência de mercado (QUINELLO, 2005).

No percurso de colmatação das mudanças, superar a resistência das forças contrárias à inovação necessita de uma estratégia em que o novo modelo de trabalho a ser introduzido seja legitimado pela maioria dos agentes, situação que auxiliaria a superação de entraves (QUINELLO, 2005). Nesse cenário, para o processo de institucionalização avançar ao estágio de sedimentação, a organização necessita defender seus interesses materiais ou simbólicos, assumindo uma postura de facilitadora no processo de assimilação das novas práticas, identificando atores e forças capazes de

auxiliar no êxito da institucionalização total. interesses. De acordo com Quinello (2005), é de fundamental relevância para o sucesso da mudança a ser implementada que ela tenha força no campo organizacional de atuação da instituição e resulte em benefícios à sociedade.

Portanto, em um ambiente totalmente institucionalizado, a realização das atividades tendem a necessitar de menor quantidade de sanções para sua manutenção posto que a prática social é contínua e atende aos interesses daquela estruturar e do seu campo de atuação, que farão de tudo para assim conservá-la (TOLBERT et. al, 1999) .

Dessa maneira, verifica-se que a teoria institucionalista busca analisar os fatores relacionados à introdução de estruturas novas em uma instituição, sendo ponto fundamental, além dos processos relativos ao ambiente em que a organização está inserida, levar em consideração os benefícios e ganhos de resultado que a nova estrutura tende a oferecer para, somente assim, garantir a perenidade das estruturas e processos modificados. No caso deste estudo em particular, são investigados os motivos que levaram à criação de uma unidade autônoma de controle interno na estrutura organizacional da PRF.

A relevância desta teoria também está na explicação do fenômeno da desinstitucionalização que ocorre quando uma mudança do ambiente não ganha aliados favoráveis ao processo, no sentido de fortalecer as idéias e a nova estrutura, na verdade, a desinstitucionalização ocorre quando os opositores da mudança fortemente enaltecem as fragilidades da nova rotina e acabam impedindo a sedimentação da nova estrutura justamente porque os ganhos foram menores do que a oposição (QUINELLO, 2005).

### **2.6.1 Isomorfismo institucional e o *decoupling***

Como o processo de institucionalização representa a adoção de rotinas administrativas concernentes à forma de pensar e de agir do ambiente em que está inserida, o fato de sedimentar um ato tornando-o inquestionável em uma organização tende a significar a legitimação daquela ideia. Assim para legitimar-se uma estrutura, uma regra ou uma nova rotina é necessário avaliar o quão profusamente ela está aceita no âmbito da organização a ponto de torná-la irretorquível para o público

interno e externo. Uma vez legitimada uma estrutura organizacional ela galga um posto de produtora de novos significados que serão acessíveis, plausíveis e aceitos por todos os atores organizacionais envolvidos (Guerreiro et al., 2004).

Essa conquista da legitimação pelo emprego do isomorfismo se caracteriza pelo emprego de formas já utilizadas por outras instituições posto que o fato de outras organizações utiliza-las tende a indicar um caminho mais seguro e menos oneroso no processo de sobrevivência que as pressões competitivas entre as organizações criam (SUCHMAN,1995). Em outras palavras, o isomorfismo pode ser assimilado como a busca da legitimidade de atuação de uma organização por meio da homogeneidade quer seja de estruturas, processos ou ações no âmbito das organizações de modo a incorporar elementos que já são legitimados pelo público externo e que tendem a aumentar o comprometimento dos participantes internos e externos, reduzindo incertezas e mantendo a estabilidade.

No entender da Teoria Institucional o fator preponderante para a ocorrência do isomorfismo é a aquisição, por parte de uma organização, de um formato considerado adequado e legítimo em um determinado ambiente. Essa “adequação social” é entendida como a homogeneidade de características estruturais das organizações de um mesmo campo organizacional. Segundo Scott (2005), esse processo é bem exemplificado pelas semelhanças percebidas nas práticas e estruturas das universidades e hospitais.

Ocorre que esse processo de isomorfismo pode se desenvolver por distintos mecanismos, cada um com um ganho institucional diverso, como mostra a tabela: coercitivo, normativo e mimético.

Tabela 6- Processos isomórficos

ESPÉCIE	CARACTERÍSTICA	CAMPO
<b>Coercitivo</b>	É o tipo de isomorfismo que ocorre com organizações submetidas a pressões externas advindas de outras organizações com as quais mantém relação de dependência ou em virtude de expectativas culturais da sociedade em que a organização está inserida	ocorre no campo em que as organizações dependem de recurso único, especialmente quando há atuação do governo sobre as organizações, mediante a expedição de leis, normas e exigências.
<b>Normativo</b>	É o processo diretamente originado pelo estabelecimento de padrões por uma determinada categoria profissional e com o intuito de embasar cognitivamente e conferir legitimidade à atividade por esta desenvolvida.	As normas contábeis, as universidades e associações profissionais em geral são duas fontes importantes de isomorfismo sob essa perspectiva.
<b>Mimético</b>	Ocorre em função da incerteza que acomete as organizações, fazendo com que estas busquem, em outras organizações, padrões de estruturação e modelos de atuação que possam ser reproduzidos e copiados. Ao perceberem o sucesso de outras organizações atuantes no mesmo ramo de atividades, as organizações tendem a apresentar o comportamento mimético (imitação), processo que explica a existência de modismos no mundo dos negócios.	ambiente financeiro em que o elevado grau de incerteza gera nas organizações o vislumbre de copiar modelos bem sucedidos para minimizar os riscos de insucesso

**Fonte:** Autora, a partir de adaptação de DiMaggio e Powell (1991)

Contudo, ainda que as organizações adotem práticas consideradas adequadas pelo seu campo organizacional, pode haver falhas quando da imitação, ou seja, é possível que quando a instituição que esteja aplicando o processo isomórfico o faça com um ‘desacoplamento’ ou ‘dissociação’ entre a estrutura e o que é de fato executado pelos servidores. Esse comportamento é conceituado pela teoria institucional como *decoupling*, que pode ser compreendido como a adoção de modo cerimonial de determinada prática com o intuito de se legitimar no campo organizacional (SEDMAYA et. al, 2018).

Como as organizações são levadas a incorporar práticas e procedimentos aceitos e institucionalizados, a fim de aumentar sua legitimidade externa, (LOPES et. al, 2020; SEDMAYA

et. al, 2018) a necessidade de eficácia imediata dessas práticas e procedimentos acaba não sendo relevante, afinal a proposta é ganhar legitimidade externa e não produtividade.

Assim, como as entidades públicas carecem mais de legitimidade, quando comparada com as organizações com fins lucrativos (Frumkin & Galaskiewicz, 2004), após verificar os resultados obtidos por outras organizações, reduzindo o grau de incerteza ela apenas copia a estrutura formal, no sentido de se legitimar perante a sociedade, ou a atores externos com poder, como o Tribunal de Contas.

Nesse cenário de redução de incertezas, os conceitos de legitimidade e institucionalização seriam virtualmente sinônimos (SUCHMAN, 1995). Assim, é possível afirmar que o processo de institucionalização de uma estrutura é verificado, também, em função de se estabelecer uma estrutura adequada, não exigindo necessariamente a manutenção de uma estrutura eficiente (DIMAGGIO & POWELL, 1991). Inclusive, o decoupling utiliza a perspectiva institucional para avaliar o desenvolvimento e estágio de unidades de auditoria, à exemplo do que ocorreu em Israel, onde o desenvolvimento da função de auditoria interna representou valor simbólico, a partir de uma legislação ineficaz e de baixa implementação (Scwartz & Sulitzeanu-Kenan, 2002).

Diferentemente em Gana, a análise das funções de auditoria interna, a partir da teoria institucional, converge para o estabelecimento e mudanças da função por meio de pressões normativas e coercitivas (Tackie apud Santos, Formiga, & Peixe, 2017).

Já no Brasil, as pressões exercidas pelas normas estatais exercem influência direta na institucionalização apenas “física” de unidades de auditoria interna brasileiras (Santos, Formiga, & Peixe, 2017), contudo ainda carece de produtividade e ganhos institucionais.

Após breve apresentação do modelo teórico utilizado como plataforma de sustentação para a compreensão do fenômeno de institucionalização da unidade de controle interno na PRF, especialmente quando comparada a outros órgãos da administração pública, denota-se indícios de isomorfismo, haja vista que em uma análise perfunctória, a PRF foi levada a incorporar práticas e procedimentos aceitos e institucionalizados, a fim de aumentar sua legitimidade perante os órgãos de controle, independente da eficácia imediata dessas práticas e procedimentos.

## 3 Metodologia

Com a finalidade de verificar como ocorreu o processo de institucionalização da unidade de controle interno da PRF, optou-se pela pesquisa qualitativa, por meio de estudo de caso o qual, para Flick (2009), é a metodologia apropriada para se explorar um determinado grupo social antecipadamente definido, sem desconsiderar os pontos de vista e as práticas inerentes ao contexto social a eles relacionados. Aqui, a ênfase das teorias utilizadas foi deslocada para compreender situações e problemas específicos de um sistema delimitado (Flick, 2009).

A seção de metodologia é apresentada em cinco subseções, definidas da seguinte forma: caracterização da pesquisa, modelo conceitual, coleta de dados, análise de dados e por fim, as limitações do estudo.

### 3.1 Caracterização da Pesquisa

A pesquisa pode ser definida, como qualitativa uma vez que segue as cinco características do estudo qualitativo preconizados por Yin (2017), quais sejam:

- a) buscou estudar o significado de unidade de controle interno nas condições da vida real de uma instituição;
- b) representa a perspectiva dos atores organizacionais da unidade estudada;
- c) revela a utilização de conceitos que podem explicar o fenômeno organizacional e
- d) vale-se de múltiplas fontes de evidências para a discussão do problema de pesquisa.

Quanto ao modo de interpretação, o trabalho valeu-se do tipo descritivo no sentido de trazer à luz a singularidade e riqueza de dados existentes na instituição policial examinada (YIN, 2017). A partir dos elementos utilizados para a análise, a pesquisadora buscou descrever o fenômeno do isomorfismo num campo organizacional específico, avaliando a institucionalização de práticas organizacionais referentes ao controle interno na PRF.

Já no que concerne à estratégia metodológica utilizada, pode se afirmar ser um estudo de caso uma vez que desenvolve teorias empiricamente fundamentadas. Ademais, dentro de sua lógica

própria, o trabalho enquanto estudo de caso pôde fornecer características distintas ao fenômeno analisado (FLICK, 2009).

### **3.2 Modelo Conceitual**

Apresenta-se na Figura 1 a seguir, o modelo teórico conceitual utilizado na análise dos dados do presente trabalho. Elaborado com base da categorização institucional e fundamentação no referencial teórico, envolve os conceitos de institucionalização num contexto de isomorfismo institucional referente aos mecanismos de controle interno. Depreende-se da explicação pictórica, o retrato do fenômeno da institucionalização da CGCI na PRF envolvendo as etapas que ensejaram a criação de tal estrutura organizacional. O modelo deve ser observado, verticalmente, de cima para baixo, sem interrupção, representando etapas que ocorrerão de modo sequencial. A parte superior inicia-se com a verificação dos primeiros apontamentos de auditoria a despeito da ausência de controles internos (Acórdão 1074/2009 - Plenário do TCU), passando por identificação de soluções em curso o que gerou o escritório de controle interno que ainda não era parte da estrutura organizacional, chegando à criação da Coordenação-Geral de Controle Interno em si. A parte inferior representa as fases necessárias ao processo de institucionalização da unidade, começando pelos mecanismos isomórficos que dela decorrem, passando pelas etapas de habitualização, objetivação no caminho de buscar a sedimentação, contudo ainda não foram identificados tais indícios. Ressalta-se que, no plano horizontal, o modelo contempla a pressão exercida pelo ambiente de controle, demonstrando que todas as etapas descritas ocorrem sob forte influência não somente da organização em si, como também dos órgãos de controle e demais atores envolvidos nos processos de trabalho da instituição.

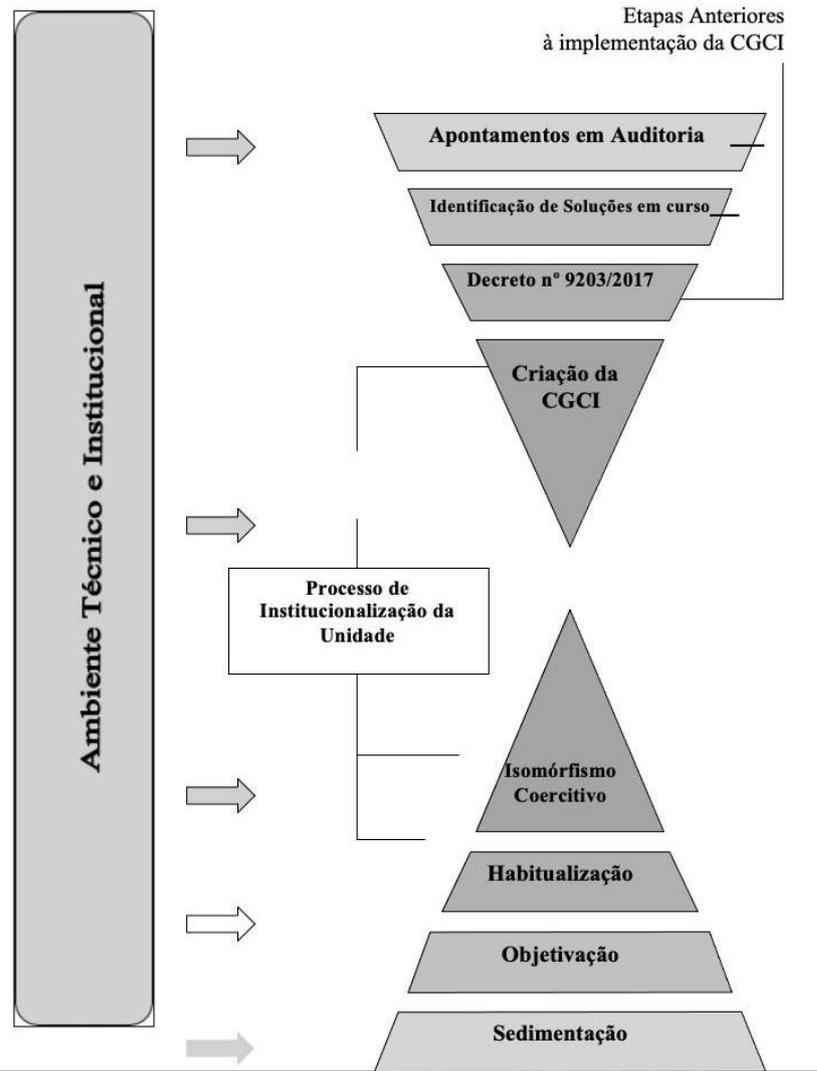


Figura 1- Modelo conceitual do trabalho

Fonte: Elaborado pela autora adaptado de Torres (2006).

Os dados foram separados em três categorias: 1) etapas anteriores à implementação da CGI; 2) inovação e habitualização e 3) indícios de institucionalização. Vejamos o quadro que agrupa os documentos analisados de acordo com o período pesquisado, o tipo de documento e o tipo de categoria correlata:

Tabela 7 - Tipos de documentos analisados

ETAPAS ANTERIORES À IMPLEMENTAÇÃO DA CGI	À INOVAÇÃO HABITUALIZAÇÃO	E INDÍCIOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO
2008-2016	2017-2019	2019-2021
Análise de acórdãos TCU	Normativos internos	Documentos emitidos pela CGCI
Processo de tomada de contas	Criação do escritório de controle interno	Relatórios
Recomendações CGU	Designação de agentes de controle	Ofícios de comunicação com as áreas técnicas e com os órgãos de controle

Fonte: Elaborado pela autora

Especificamente quanto às etapas que antecedem à implementação da CGCI, a análise foi desenvolvida com base em pesquisa bibliográfica e documentos constantes no sistema eletrônico de informação-SEI/PRF, como meio de ampliar a percepção do problema tratado. Foram utilizados, tanto dados primários, quanto dados secundários como: consulta às leis, decretos, instituições, instruções normativas, livros, teses e artigos, *sites*, publicações da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), este último teve como delimitação o ano de 2008 ocasião em que o primeiro julgado do TCU mencionando a PRF fora verificado -TC 025.818/2008-4 .

A coleta de dados primários e a análise de conteúdo de documentos seguiu a estrutura proposta por Alves (2006), sendo utilizada a técnica de categorização no intuito de permitir à pesquisadora melhor compreensão das mensagens. O quadro a seguir ilustra as variáveis-chave adotadas para a interpretação dos dados:

Tabela 8 - Estruturação das variáveis temáticas

<b>Variável</b>	<b>Conceito</b>	<b>Dimensão</b>	<b>Apontamento TCU</b>
Independência funcional (SANTISO, 2007)	Autonomia em relação aos gestores avaliados.	Garantia de isenção e imparcialidade.	necessidade de promover o reposicionamento hierárquico junto ao dirigente máximo do órgão
Capacidade de atuação (ALVES, 2009)	revela a percepção se a unidade dispõe de meios para exercer a contento suas atribuições (OSPINA, 2002)	Estrutura física, recursos humanos, capacidade técnica	necessidade de pessoal qualificado, treinado, e possuam além de confidencialidade, programas de trabalho formalmente preparados pela organização.

continua

CONT. Tabela 9 - Estruturação das variáveis temáticas

Tempestividade (SANTISO, 2007)	Aproveitamento das oportunidades para melhor orientar as decisões de gestão	Corrigindo desvios Orientando decisões	controles existentes não mitigam de forma adequada ou tempestiva
Enforcement (SANTISO, 2007)	Poder legal que a unidade detém para fazer valer suas recomendações	Normatização interna que confere legitimidade ao controle e sua atuação	para uma atuação mais independente, uma espécie de estatuto que atendesse à missão institucional, legitimando a unidade
Aplicabilidade (ALVES, 2009)	Uso das recomendações e controle para melhoria da gestão	O produto do controle atende aos gestores estratégicos e operacionais	criação de uma política formal um planejamento de ações de controle anuais
Governança (ALVES, 2009)	Capacidade de inter-relacionamento e coordenação entre os órgãos responsáveis pela política de controle na Administração Pública Federal	Capacidade de interlocução Canais de comunicação Troca de informações	possibilitar melhorias de comunicação e fluxo informacional, tornando mais eficaz e eficiente os processos e o repasse de informações

Fonte: Com base em Alves (2009) e Acórdão TC 025.818/2008-4

Com a utilização de relatórios de controle buscou-se avaliar a percepção objetiva dos órgãos responsáveis pela avaliação dos controles internos da PRF. Veja-se que não se está a discutir se tais órgãos fazem ou não uso efetivo das informações que lhe são repassadas ou se a atuação de tais órgãos é ou não coordenada. Coube apenas à cada variável elencada auxiliar na avaliação sobre a existência, ou não, de institucionalização de controles internos na PRF.

A representação do termo *aplicabilidade* se dá pela análise de atribuições e competências do órgão de controle conjugado ao tipo de controle e momento em que é realizado. Avaliações muito abstratas, por exemplo, que não contenham detalhamento de ações potenciais ou dados do prejuízo verificado são de pouca utilidade prática. Ao mesmo tempo, controle *a posteriori* normalmente tem menor utilidade para melhoria da política pública do que um controle concomitante.

Para este estudo, a análise do conjunto dessas variáveis quando triangulada entre os documentos internos, os apontamentos de controle e a percepção dos entrevistados, permite avaliar sinais de institucionalização organizacional da CGCI.

Complementarmente, fez-se a análise de cada variável nas entrevistas e documentos analisados no sentido de verificar a presença de institucionalização dos processos de controle interno. Cada variável foi analisada por meio da tipologia de Tolbert e Zucker (1994) verificando indícios de

habitualização, objetivação e sedimentação, conforme as características vistas na fundamentação teórica. A operacionalização se deu conforme descrito no Quadro:

Tabela 10 - Estruturação das variáveis do construto institucionalização

Constructo	Variável	Operacionalização
<b>Institucionalização</b>	Independência funcional	Afirmações encontradas nas entrevistas
	Capacidade de atuação	Afirmações encontradas nos relatórios de auditorias, nos ofícios e nas entrevistas.
	Tempestividade	Verificação da espécie de atuação da unidade se atua preventivamente ou somente quando demandada
	<i>Enforcement</i>	Avaliação das entrevistas e busca por plano de ação ou projetos da unidade
	Aplicabilidade	Avaliação de documentos emitidos pela CGCI
	Governança	Verificação da sincronicidade de documentos e análise de comunicação entre a CGCI e as áreas por ela demanda

Fonte: elaborado pela autora com base em Torres (2006)

No que concerne à verificação dos mecanismos isomórficos, buscou-se esteio na tipologia proposta por DiMaggio e Powel (1991) verificando indícios dos 3 tipos mencionados no referencial, quais sejam: coercitivo, normativo e mimético. Considerou-se a fundamentação verificada nos primeiros documentos sobre controles internos na PRF, rastreando os registros de motivação para a criação de uma unidade autônoma. A operacionalização se deu conforme descrito no Quadro seguinte.

Tabela 11 Operacionalização dos tipos de isomorfismo

Tipos de Isomorfismo	Variável	Operacionalização
coercitivo	interação: nível de interação entre o órgão e o chefe da unidade da federação. Quanto maior a interação, maior o grau de isomorfismo	a)referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração (primeira versão em 2013; segunda versão em 2014) (BRASIL, 2014c); b) Referencial para avaliação de governança em políticas públicas (BRASIL, 2014d); e c) 10 passos para a boa governança (BRASIL, 2014b). d)Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016 e)Decreto 9.203/2017
mimético	Incerteza e Imitação: Quanto maior a incerteza na matéria e a inexistência de situações semelhantes no órgão, a tendência é imitar modelos bem sucedidos	Verificado que a co-irmã Polícia Federal possui um assessor de controle interno (DAS 102.4) desde 2005, conforme Instrução Normativa nº 13/2005-DG/DPF
normativo	<b>Profissionalismo:</b> Quanto maior a participação da Organização e de seus funcionários em associações de fiscalização e controle, maior o grau de isomorfismo.	na medida em que as organizações incorporam em sua estrutura setores específicos, elas usufruem da legitimidade institucional dessas profissões. DiMaggio e Powell (1991) interpretam que os membros dessa unidade mais profissionalizada podem atuar em esforço coletivo para definir as condições e métodos do trabalho deles.

**Fonte:** Elaborado pela autora com base em Torres (2006)

### 3.3 Procedimentos de Coleta de Dados

O presente trabalho valeu-se da estratégia de multifontes de dados buscando conferir maior confiabilidade aos resultados apresentados no processo de institucionalização do controle interno na PRF. Nesta lógica, buscou-se estruturar a pesquisa como um estudo de caso do processo de institucionalização da unidade de controle interno na PRF após alteração estrutural (2017 a 2020) donde a análise documental de relatórios, portarias e documentos, aliada a análise de discursos extraídos de

entrevistas de percepção foram essenciais para balizar o raciocínio indutivo. Como instrumentos de coleta de dados foram utilizados:

- Pesquisa bibliográfica;
- Análise documental:
  - ❖ Normativos;
  - ❖ Documentos internos dos órgãos.
- Entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada não só para a construção da seção de revisão de literatura, como também para a instrução do roteiro de entrevistas, análise dos resultados obtidos e para o delineamento da forma de pesquisa.

Com lastro em estudos de casos sobre órgãos de controle no Brasil, alguns inclusive comparativos com outros países, foi possível definir a amostra de entrevistados e de documentos a serem analisados. Dentre as obras relevantes nesse processo, destacamos:

**Tabela 12 - Relação de trabalhos acadêmicos sobre órgãos de controle**

Autor	Título	Ano
<b>Ospina, Sonia B</b>	Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora	2002
<b>Olivieri, Cecília</b>	POLÍTICA E BUROCRACIA NO BRASIL: o controle sobre a execução das políticas públicas	2008
<b>Alves, Maria Fernanda Colaço</b>	Múltiplas Chibatas? Institucionalização da Política de Controle da Gestão Pública Federal 1988-2008	2009
<b>De Alencar, Cícero Oliveira Da Fonseca, Ana Carolina Pimentel Duarte</b>	Excelência na Gestão Pública: a contribuição do Controle Interno da Marinha do Brasil	2016
<b>Lima, Danila Firmino de</b>	O Sistema de Controladoria na Administração Pública Municipal como Instrumento Contributivo para o Processo de Desenvolvimento Econômico.	2013
<b>Ferreira, Glington José Bezerra de Carvalho</b>	Governança Corporativa aplicada ao Setor Público: O Controle Interno como um dos núcleos de implementação	2016
<b>Menezes Montenegro, Tânia; Alves Morais de Oliveira, Lídia Cristina; De Souza Lopes, Marcello</b>	A adequabilidade do controle interno no Comando da Aeronáutica: uma percepção endógena	2018

continua

cont. Tabela 13 - Relação de trabalhos acadêmicos sobre órgãos de controle

<b>Freire, Dimona Albuquerque Arraes; Batista, Paulo César de Sousa</b>	Natureza Preventiva do Controle Interno no Setor Público	2018
<b>Mota, Giordano Bruno Araújo Cavalcante</b>	A obrigatoriedade do controle interno na administração pública brasileira	2020

Fonte: Elaborado pela autora

Assim, com base na estrutura dos estudos empíricos supramencionados e valendo-se das palavras chaves: unidade de controle interno, controle interno; implementação; constatação, apontamento e política de controle, passou-se a coletar os seguintes documentos inseridos no Sistema Eletrônico de Informação da PRF - SEI/PRF:

- **ofício:** é uma correspondência institucional. Nela, são veiculadas ordens, solicitações ou informações com o objetivo de atender a formalidades e produzir efeitos jurídicos. Assim, o documento representa a comunicação oficial do remetente para o destinatário, pois usa do canal escolhido pela lei ou pelas partes para esse fim (BRASIL, 2018).
- **relatório de auditoria:** é a ferramenta utilizada pelo auditor para consolidar as evidências coletadas, demonstrando ao gestor se as atividades da organização estão funcionando de forma coerente aos princípios da eficiência, economicidade e eficácia apontando espaço para aperfeiçoamento ou correção de erros encontrados (TCU, 2020).
- **instruções normativas:** atos administrativos que visam disciplinar a execução de determinada atividade a ser desempenhada pelo órgão do Poder Público. Têm por finalidade detalhar com maior precisão o conteúdo de determinada lei presente no ordenamento jurídico pátrio.

Os documentos escolhidos e submetidos à análise, ainda que não confeccionados pela PRF, tangenciam a área de atuação do órgão e por este motivo fazem parte do acervo SEI e foram objeto de análise. O fato de escolher apenas os documentos incorporados ao SEI não desconsidera a análise de documentos de outros repositórios, apenas viabiliza a busca da pesquisadora para rastrear os *inputs* que sujeitaram o órgão PRF à tomada de decisões e providências relativas aos seus controles internos.

É importante destacar que esta pesquisa não tem por objetivo avaliar a eficiência dos apontamentos dos órgãos externos, sendo considerados para análise apenas os trechos do documento que tangenciam as variáveis teóricas expostas no quadro anterior.

Para o propósito desta pesquisa, cumpriu-nos seguir as regras para o corpus, proposto por Bardin (2016):

- 1) Regra de exaustividade: na qual não se pode deixar de fora elementos que não possam ser justificados no plano de rigor.
- 2) Regra da representatividade: amostra analisada deve ser representativa do universo inicial.
- 3) Regra da homogeneidade: documentos não devem apresentar demasiada singularidade.
- 4) Regra da pertinência: os documentos devem ser pertinentes como fonte de informação.

Assim, respeitados os procedimentos necessários para a operação intelectual de recorte e divisão da informação em categorias (BARDIN, 2016), a análise nos moldes mencionados foi de grande importância para a pesquisa já que possibilitou coletar informações a despeito das atribuições da unidade de controle interno e das formas de trabalho estabelecidas por esta estrutura organizacional na PRF. Soma-se a tais análises, a utilização da seguinte legislação relacionada ao tema:

- relatórios de gestão da Polícia Rodoviária Federal referentes aos anos de 2011 a 2020;
- relatórios de atividades da Polícia Rodoviária Federal;
- Instrução Normativa TCU nº 63/2010 e alterações;
- Decisão Normativa TCU nº 154/2016;
- Decisão Normativa TCU nº 121/2012;
- Portaria TCU nº 321/2015;
- Portaria CGU-PR nº 500/2016 (Plano de Providências Permanente);
- Regimento Interno da Polícia Rodoviária Federal;
- Plano Estratégico e o Mapa Estratégico da Polícia Rodoviária Federal;
- Plano de Capacitação e Desenvolvimento da Polícia Rodoviária Federal;
- códigos de ética, dever e decore impostos ao policial rodoviário federal;
- Constituição Federal de 1988,
- Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443 de 1992),
- Leis de organização do controle interno (Lei 10.180 de 2001; Lei 10.683 de 2003,
- Decreto 5.683 de 2006),

- documentos públicos produzidos pelo TCU tais como mapas de susceptibilidade à corrupção,
- manuais de relatórios de atividade,
- manuais de trabalho e relatórios de auditoria operacional do TCU sobre controle interno.

Além desses dados que contribuíram para identificar as práticas de controle e gestão que a PRF executa, utilizaram-se dados primários (coletados pelo pesquisador para este estudo em específico). Os dados coletados por meio de entrevistas, após analisados servirão para fundamentar as considerações sobre o fenômeno estudado. Vale observar ainda que a pesquisa documental foi utilizada neste trabalho de forma complementar, triangulando as informações obtidas das pesquisas bibliográficas com a percepção dos atores chaves do órgão, todas estas direcionadas a auxiliar a compreensão do fenômeno em estudo. Ademais, conforme entende Flick (2009), por ser a pesquisa documental uma abordagem qualitativa é a análise de documentos, consideramos que uma vez utilizada a análise documental como estratégia complementar a outros métodos, não cabe aqui tal taxatividade.

Vale destacar que as entrevistas com atores chaves permitiu extrair a percepção dos atores chaves quanto aos arranjos institucionais, atitudes e objetivos dos atores envolvidos, especialmente no que se refere aos processos organizacionais não formalizados e impactantes no processo decisório do órgão.

Para as entrevistas, foi definida uma amostra qualificada de sete entrevistados que possuem papel relevante para a efetivação da política de controle interno na PRF, como revela o quadro abaixo:

**Tabela 14 -Atribuições dos Atores-chaves entrevistados e sua influência**

<b>Entrevistado</b>	<b>Atribuição Principal</b>	<b>Impacto para CGCI</b>
E1	assessorar diretamente o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão;	define as diretrizes de atuação da área de controle interno de todos os órgãos vinculados ao Ministério conforme Portaria MJSP nº 86/2020.

continua

E2	planejar, coordenar e executar as ações de policiamento, prevenção e repressão de crimes nas rodovias federais e áreas de interesse, além de figurar como autoridade nacional de trânsito das rodovias federais, integrando os esforços governamentais para garantia da segurança viária, do enfrentamento ao tráfico de drogas e armas, aos crimes contra os direitos humanos, meio ambiente e ilícitos transfronteiriços	por ser responsável pelas ações institucionais relativas à atividade fim, é cliente direto do apoio gerencial da unidade de controle, além de frequentemente sofrer auditorias operacionais dos órgãos de controle.
E3	conduzir a instituição para o alcance da Missão Institucional e conduzir a Coordenação-Geral de Controle Interno	decide, aprecia e direciona todas as ações de controle interno uma vez que a CGI não está vinculada ao dirigente máximo
E4	aprovar o planejamento orçamentário anual, exercer a gestão orçamentária, financeira, de logística, compras e documental, inclusive quanto ao planejamento anual das aquisições de materiais e serviços; validar as propostas orçamentárias e financeiras das unidades gestoras da PRF, inclusive quanto à descentralização de recursos; Receber e validar a prestação de contas dos ordenadores de despesa das unidades regionais e dos demais responsáveis por bens e valores públicos;	devido a atuação temática com recursos públicos necessita dos inputs da área de controle interno para aprimorar os processos de trabalho e efetuar as adequações apontadas pelos órgãos de controle
E5	elaborar, aprovar e implementar o planejamento anual das atividades inteligência, as diretrizes e as estratégias para otimização dos recursos materiais e humanos com objetivo de maximizar resultados; além de exercer a gestão da atividade de inteligência com foco na missão institucional e assessorar os dirigentes das unidades da PRF no processo decisório;	dada a relevante atuação no processo decisório, necessita trabalhar de forma coordenada com as diretrizes de controle interno da PRF
E6	conduzir a instituição para o alcance da Missão Institucional e conduzir a Coordenação-Geral de Controle Interno	substituindo o dirigente máximo
E7	assessorar o Dirigente máximo em assuntos disciplinares, dirigir, planejar, coordenar e orientar a execução das atividades de correição no âmbito da Polícia Rodoviária Federal; instaurar procedimentos disciplinares ou de responsabilização administrativa de entes privados; instaurar procedimentos disciplinares em relação a fatos envolvendo servidores ocupantes de cargo em comissão	deve possuir um alinhamento com a área de controle, pois se a existência de controles internos são fatores preventivos para desvios e irregularidades, a demanda excessiva da área correicional pode indicar falhas de controle

Fonte: Elaborado pela autora com base na Portaria MJSP nº 224 de 2018

Todas as entrevistas foram gravadas, transcritas, tiveram duração média de 35 minutos e focaram o significado dado à situação do controle interno dentro da Polícia Rodoviária Federal, sem a influência das concepções da pesquisadora.

A coleta de dados foi realizada de janeiro até maio de 2021, sendo que as entrevistas somente foram iniciadas após a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) a cada participante.

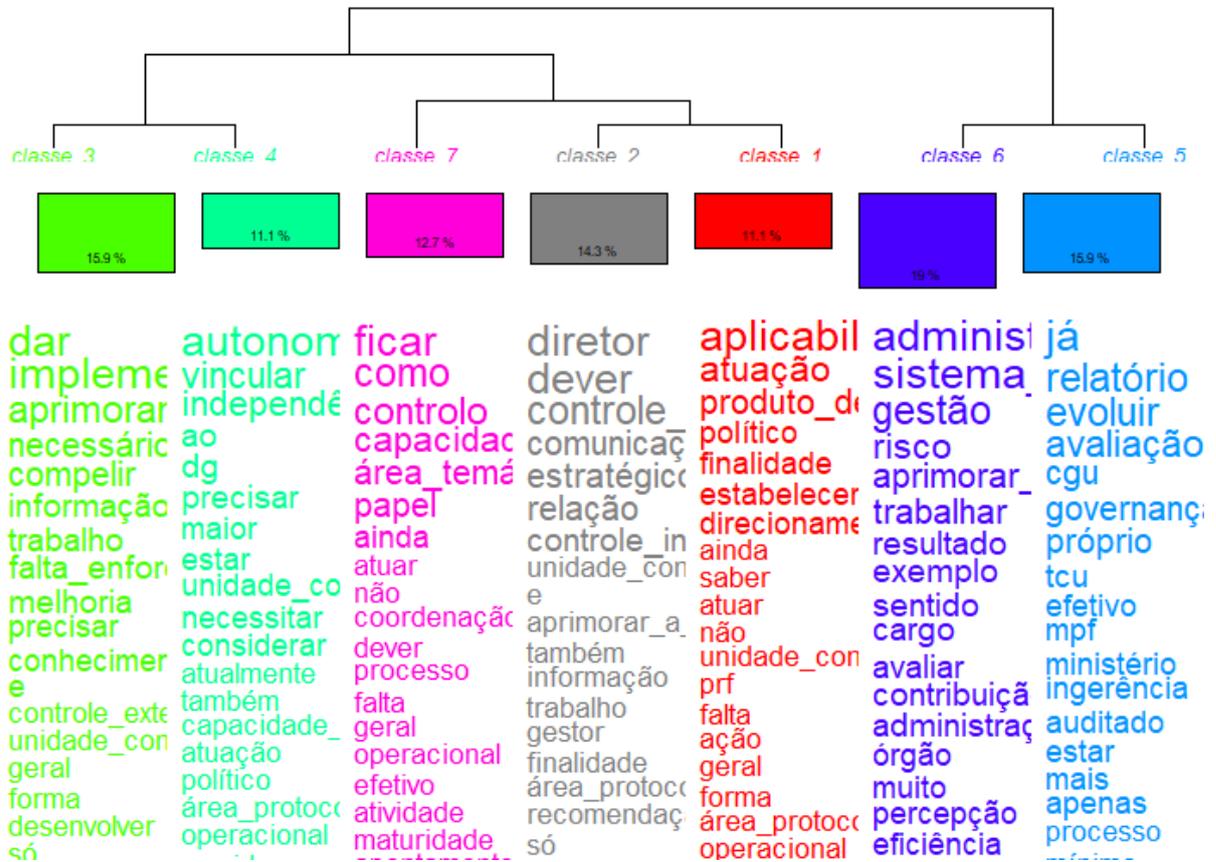
Para a análise textual dos dados, a pesquisadora contou com o apoio do software que ofereceu uma organização mais sistematizada, garantindo a separação das informações, e, por consequência,

o aumento da eficiência do processo em relação às análises manuais, que tornam o processo oneroso ao pesquisador. Assim, valendo-se do Iramuteq, procedeu-se a limpeza do corpus textual final incluindo apenas formas ativas, ou seja, substantivos, verbos (suplementares ou não), adjetivos (suplementares ou não), advérbios (suplementares ou não) e formas não reconhecidas e as formas suplementares que, neste caso, incluíram apenas substantivos suplementares e adjetivos numéricos. Neste estudo, as formas ativas foram denominadas de palavras ativas.

O corpus textual resultante dos dados coletados foram submetidos à classificação hierárquica descendente - CHD, na qual os segmentos de texto são classificados em função dos seus respectivos vocabulários, e apresentam, majoritariamente, por volta de três linhas, a variação destas ocorre conforme a transcrição do pesquisador e o tamanho o seu corpus, caracterizado pelo conjunto de texto que se pretende analisar. O conjunto desses segmentos é repartido em função da frequência das formas reduzidas(5).

Essa interface possibilita, com base no corpus, a recuperação dos segmentos de textos e a associação de cada segmento de forma a construir agrupamento de palavras que estatisticamente possuam significados mais fortes. No caso desta pesquisa, os segmentos agrupados coincidiram com as variáveis buscadas nas entrevistas, conforme tabela 8. O detalhamento desse achado pode ser verificado no dendograma Figura 12.

Figura 2 - Dendograma



Fonte: Resultados da pesquisa

Vale destacar que o dendograma foi gerado pelo próprio software após analisar as 7 entrevistas, divididas em 86 segmentos de textos no mesmo corpus textual.

Para obter-se o dendograma acima como resultado, previamente foi necessária uniformização as siglas, retirar os símbolos e proceder a junção de palavras compostas, como, por exemplo, controle interno, que passa a ser escrita assim no corpus: controle\_interno, de modo que o software interprete como uma expressão única (figura 13). Palavras com hífen também foram substituídas pelo underline ( \_ ). Sinais gráficos como: °, números romanos, recuo de parágrafo, margens, tabulações do texto, entre outros, foram todos ajustados. O texto ficou, ainda, sem mudança de linha e todo redigido em letras minúsculas, letras minúsculas, seguindo, assim, uma formatação criteriosa para o melhor aproveitamento por parte do software das palavras presentes no corpus de análise, conforme abaixo:

**Tabela 15- Junção de termos para processamento do corpus textual**

<b>TERMO TRANSCRITO</b>	<b>TERMO PROCESSADO PARA O CORPUS</b>
unidade de controle interno	unidade_controle_interno
controle interno	controle_interno
sistema de controle interno	sistema_controle_interno
controle externo	controle_externo
capacidade de atuação	capacidade_atuação
produto de controle	produto_de_controle
falta de tempestividade/intempestivo	não_tempestividade
dependência/falta de autonomia	falta_autonomia
administração pública	administração_pública
área de mero repasse	área_protocolar

Fonte: Elaborado pela autora com dados das entrevistas.

Vale observar que o software Iramuteq não faz a análise de conteúdo, cumprindo tal mister à pesquisadora, que teve como sustentáculo das variáveis a fundamentação teórica exposta no capítulo anterior nos termos do que demonstra a tabela 8.

Considerando que o objetivo é analisar as características de um processo institucional, como feito por Bastos e Loiola (2003), buscou-se priorizar a utilização de abordagens longitudinais, que permitem acompanhar processos incidentes ao longo do tempo para assim melhor elucidar o fenômeno sob estudo.

Assim, a partir do estudo sobre controle interno e institucionalização organizacional, procedeu-se a análise das características da unidade responsável por centralizar as ações de controle na PRF sempre tendo como parâmetro as instituições que formam o sistema de controle interno do poder executivo federal brasileiro. Tal verificação, efetuada à luz da teoria institucional, que busca explicar não apenas o porquê as instituições surgem; mas também como são estruturadas e disseminam sua cultura na sociedade.

Resumidamente, a teoria institucional investiga como as práticas e os padrões de uma organização adquirem condições de valores bastante o suficiente para tornarem-se perenes a ponto de legitimarem novas práticas organizacionais com ganho de autonomia e relevância para os membros da unidade.

## 4. Apresentação e Discussão dos Resultados

Para entender como os conceitos e as finalidades do sistema de controle interno são utilizados no órgão em estudo, é imprescindível discorrer primeiramente sobre as peculiaridades inerentes ao contexto da segurança pública e, secundamente, trazer à baila as peculiaridades da Polícia Rodoviária Federal –PRF.

A proposta é apresentar os resultados averiguados acerca da PRF no contexto da segurança pública do Brasil, revelando sua evolução histórica, rol de competências, organização administrativa, missão e visão de futuro e ainda como seus objetivos institucionais e interação com a sociedade a diferenciam dos demais órgãos da administração pública federal.

### 4.1 Modelo de Gestão na Segurança Pública após a Constituição de 1988

A dinâmica político-administrativa da Segurança Pública no Brasil tem sido, em regra, pensada e implementada de forma fragmentada e pouco planejada (BALLESTROS, 2014). Com a retomada da ordem democrática no fim dos anos 80, o direito à segurança pública, bem como o aparato estatal que deveria garanti-la, ficaram alijados dos demais direitos sociais, restando delimitados apenas à “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas” (BRASIL, 1988).

Isto porquanto o movimento democrático tenha exigido que as forças de segurança pública deveriam se limitar à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e seu patrimônio (BRASIL, 1988). Ainda na Carta Magna, as instituições federais e estaduais responsáveis por capitanear as ações de segurança pública no país foram taxativamente elencadas apenas no artigo 144: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares. Com a limitação dos órgãos públicos responsáveis por garantir a segurança pública o constituinte desmilitarizou as ações governamentais buscando assim reacender os valores democráticos da nação e separar a Segurança Nacional da Segurança Pública (ROSSONI et. al, 2018). Começa aqui um estágio, ainda embrionário, de aprimoramento e melhoria

das polícias no sentido de deixar de serem gerenciadas como organizações de controle social e instrumento de força e opressão do Estado (COSTA, 2005).

Segundo Ballesteros (2014), muito embora a abordagem constitucional sobre segurança pública em 1988 tenha sido tímida, é imprescindível compreendê-la como produto do trauma nacional advindo do excesso de violações e arbitrariedades cometidas durante os anos de chumbo do período da Ditadura Militar no Brasil. Nesta linha de raciocínio, para garantir que o regime democrático fosse efetivamente implementado, o constituinte minimizou os direitos e deveres afetos às forças policiais, limitando a relevância do tema a um único artigo, em uma espécie de estratégia para garantir o êxito do regime democrático ainda em transição.

Da recém nascida democracia, surge o choque de concepções da segurança pública: de um lado a segurança está apenas como repressão e combate ao crime e de outro como instrumento e serviço público ao cidadão (BATISTI, 2014). Considerando que a primeira concepção tem esteio na missão institucional dos órgãos policiais enquanto máquinas de guerra, sua finalidade ficaria adstrita ao enfrentamento de criminosos. Noutra giro, a idéia de serviço público traz ao cenário do debate a figura do cidadão como destinatário final de um atendimento que necessita de cuidados e controle para garantir um serviço público efetivo. (BATISTI, 2014)

Neste ponto, o presente trabalho se valeu da concepção de segurança pública enquanto serviço público uma vez que tal entendimento é mais coerente com a missão institucional de “Promover a segurança pública, protegendo vidas, garantindo a mobilidade nas rodovias federais e nas áreas de interesse da União” (BRASIL, 2021).

Conhecer a nóvel roupagem democrática dos órgãos policiais no pós-ditadura e a dualidade de concepções da segurança pública na Carta Magna ajuda a compreender a fragilidade das diretrizes e políticas públicas de segurança, especialmente quando estendida aos órgãos policiais dos 27 entes federativos (ADORNO 2008; ABRUCCIO 2011; SCHABBACH 2012). Tal fragilidade, inclusive, recebeu a alcunha de “federalismo acéfalo” ou federalismo compartimentado pelo então Ministro da Segurança Pública Raul Belens Jungmann Pinto, quando da publicação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028 (BRASIL, 2018).

Corroborando para o cenário de apatia e falta de protagonismo que estagnou a segurança pública até a atualidade está a Constituição de 1988 que apenas elencou quais são os órgãos do sistema de segurança pública sem ao menos definir as prioridades e responsabilidade dos Estados e Municípios. Assim, o silêncio do constituinte tem sido a grande justificativa para a falta de governança do sistema de segurança pública, afinal, sem a divisão de competências os entes federativos não estão obrigados a estruturar suas forças policiais no sentido de aumentar o desempenho dos serviços prestados em prol à sociedade local (ROCHA, 2017).

Tal afirmação é pertinente uma vez que, como já afirmou Poncini (2013), somente após um caso de violência emblemático ocorrido no ano de 2000 é que o Brasil começou a organizar uma representação sistemática e substantiva sobre segurança pública nas unidades federativas. Nasceu então o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP, seguido de três outros planos: o Plano de Segurança Pública para o Brasil (2003), o Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci (2007) e o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2018), este último criando também o Sistema Único de Segurança Pública -SUSP.

A menção a tais planos se faz necessária uma vez que são registros emblemáticos sobre as tentativas frustradas de coordenação entre as diferentes instituições de segurança pública no sentido de estabelecer a governança sobre os recursos financeiros, humanos e políticos das ações de segurança. Ainda, os planos retratam uma prematura interação das organizações policiais com a sociedade civil em uma tentativa de obter efetividade das ações policiais e unir esforços entre o governo central e os governos estaduais, o que é essencial a um Estado tipicamente democrático (PONCINI, 2013; BALLESTEROS, 2014).

## **4.2 A Polícia Rodoviária Federal**

Criada em 24 de julho de 1928, através do Decreto nº 18.323, a PRF foi denominada pelo então presidente Washington Luís, como “Polícia das Estradas de Rodagem”. Quando da criação, possuía um quadro de poucos servidores, em sua maioria engenheiros e segundo o acervo histórico (BRASIL, 2021), o servidor “Turquinho” foi o primeiro policial rodoviário do Brasil.

De 1935 até 1939, a instituição desenvolveu suas ações nas únicas rodovias existentes à época, a Rio-Petrópolis, a Rio-São Paulo, a Rio-Bahia e na União Indústria. (WEISS, 2015).

Iniciado o período de desenvolvimento e construção de rodovias em todo o Brasil, o órgão começou a atuar em muitas outras regiões, fato que ensejou também a ampliação de suas atribuições institucionais. Assim, em 1945, o Decreto nº 8.463 ao criar o Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER), vinculado ao Ministério dos Transportes, acabou designando a “polícia das estradas” como “Polícia Rodoviária Federal”-PRF. (WEISS, 2015). No período pós-ditadura, a PRF passou a integrar o Sistema Nacional de Segurança Pública sendo alçada, pela Constituição Federal de 1988, a um dos órgãos de segurança pública incumbidos de defender o Estado e as Instituições Democráticas.

Afora o encargo de órgão de segurança pública, a PRF passou a ter muitas atribuições que foram melhor definidas no Decreto nº 1.655/95 que agregou às atividades de fiscalização de trânsito nas rodovias federais, também a atuação na prevenção e repressão à crimes, defesa de bens como a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia e o meio ambiente. Desta forma, resta explícito que desde sua criação em 1928, a PRF ganhou uma imensidade de atribuições que implicaram em maior notoriedade social especialmente no que concerne ao combate a furtos e roubos de veículos e bens, ao tráfico de entorpecentes e drogas afins e ao enfrentamento do contrabando e descaminho realizado nas fronteiras secas com a Bolívia, Paraguai, Uruguai e Argentina.

Constatada as diferentes áreas de atuação do órgão e o incremento de competências atribuídas à PRF, resta fácil compreender os enormes desafios gerenciais vivenciado pelos gestores do órgão, principalmente quando consideramos a vasta capilaridade da instituição que conta com estruturas físicas, tecnológicas e de pessoal em todo o território nacional, somando atualmente mais de 10.451 policiais, distribuídos nas 27 unidades federativas responsáveis pela gestão administrativa e operacional das ações policiais. São mais de 150 delegacias espalhadas pelas rodovias federais e aproximadamente 400 (quatrocentos) postos de fiscalização que operam diuturnamente (SILVA, 2020).

A atual estrutura da PRF conta, no ápice da pirâmide hierárquica, com o Diretor - Geral, seguido dos seguintes Diretores: Executivo (Direx); Inteligência (Dint); Gestão de Pessoas (DGP),

Operações (Diop); Tecnologia de Informações e Comunicações (Dtic); Administração (Diad) e Corregedoria-Geral (CG). Em seguida, têm-se os Superintendentes nas 27 unidades da federação, além dos Coordenadores Gerais, Coordenadores, Chefes de Divisões e Núcleos. Por fim, as delegacias da Polícia Rodoviária Federal são geridas administrativamente pelo Chefe de Delegacia e, operacionalmente, pelo Chefe do Núcleo de Policiamento de Fiscalização, que são os servidores que possuem o contato direto com a sociedade e o efetivo operacional.

Mas, diferentemente de uma instituição burocrática nos moldes do proposto por Weber, em que a forma organizacional do sistema é administrada com prevalência da hierarquia e respeito às bases de autoridade racional-legal em que a prevalência das normas sobre os interesses individuais é seguida pura e fielmente já que a discricionariedade de seus agentes é mínima ou nula (BONELLI et. al, 2019), o policial rodoviário federal no exercício de sua atividade finalística é executor de políticas de segurança pública, estando exposto a uma gama de situações em que o exercício da discricionariedade é medida que se impõe.

Para categorias de servidores públicos como essa, Lipsky (2019) rotulou de *Stree-Level-Bureaucracy*, pois o contato direto com os usuários dos serviços públicos lhes confere outro patamar de características, nas quais o principal atributo é ter a possibilidade/discricionariedade de definir a qualidade e a quantidade do serviço público prestado. Ou seja, os burocratas de nível de rua são aqueles funcionários que possuem alto poder de discricionariedade nas decisões relacionadas ao cidadão, sendo suas ações individuais responsáveis por colmatar o comportamento do cidadão e a característica de sua organização estando inclusive expressamente mencionado na literatura que a categoria policial é um exemplo característico de burocrata (LIPSKY, 2019).

Assim, tendo em vista que os policiais rodoviários federais, enquanto agentes de rua, possuem impacto direto na vida das pessoas, na medida em que selecionam os cidadãos aptos a acessarem os benefícios ou receberem sanções, mediando a relação institucional dos cidadãos com o Estado, resta inegável que uma política de controle interno para uma instituição desse jaez, deve contemplar peculiaridades muito diferentes quando comparada aos demais órgãos do poder executivo federal (LOTTA, 2010).

Como já mencionado, a discricionariedade desses burocratas está na liberdade que lhes é concedida para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade das sanções descritas quer seja no Código Brasileiro de Trânsito, quer em normativos esparsos incidentes sobre seu campo de atuação. Nesta linha de raciocínio, mesmo que as políticas públicas de segurança estejam previamente delineadas em lei, a discricionariedade conferida a cada agente policial dos mais de 10.451 servidores cria possibilidades práticas de implementação que poderá modificar os resultados esperados (LOTTA, 2010).

Reconhece-se, assim, os desafios e peculiaridades que ações de controle possuem para os gestores do órgão policial, afinal, em uma burocracia de nível de rua em que a forma discricionária de interação do policial com o cidadão pode representar a execução de uma política pública de segurança, minimizar a discricionariedade ou engessar por completo a forma de interação desses servidores pode representar a perda da legitimidade estatal e quebra dos padrões de obediência do meio social, desequilibrando a cadeia de comportamento aceitáveis dos usuários e prejudicando a prestação do serviço público (LIPSKY, 2019).

### **4.3 O Controle Interno nas Instituições de Segurança Pública**

O tema do controle interno em órgãos policiais ainda é pouco pacífico. Afinal, a primeira associação de controle efetuada pelos gestores é a responsabilização dos policiais por abusos de poder. Contudo, quando se considera uma perspectiva preventiva ainda há muito a evoluir.

Como já mencionado anteriormente, o passado autoritário do Brasil deixou resquícios culturais bem sedimentados nas instituições policiais. Afinal, durante a vigência da Ditadura iniciada em 1964, a pretexto de reprimir o “inimigo comunista” de forma mais eficaz, o sistema de segurança do país foi alterado via Decreto Lei nº 667/69 e, a partir de então, todos os órgãos policiais passaram a ser controlados e coordenados pelo Exército, fato que acabou acarretando o encapsulamento cultural das forças policiais, resultando em uma doutrina excessivamente hermética e resistente (SILVEIRA, 2014).

Assim com o longo período sob a égide militar em que toda sua atividade de gestão e profissionalização esteve voltada a proteger o Estado de ameaças externas, as instituições policiais ainda caminham no sentido de se adequar às práticas democráticas de gestão e controle social que o período democrático passou a exigir (SILVEIRA, 2014).

Sob este ponto, o Estado Democrático de direito demonstra que o controle nas instituições policiais pode ser exercido de duas formas: a primeira seria o controle sobre a instituição policial e sua missão institucional e a segunda é o controle sobre a conduta dos seus agentes individuais. Em que pese a dualidade de formas de controle, a literatura aponta que ambos são interdependentes e devem ser implementados de maneira complementar no sentido de fortalecer a segurança pública e aumentar a qualidade do serviço público de segurança.

No aspecto funcional, o controle interno dos agentes não é fácil posto que esbarra em limitações decorrentes da discricionariedade inerentes à atividade policial e é exercido por corregedorias regimentalmente competentes por corrigir e orientar as práticas policiais nos estritos termos que as atribuições dos regulamentos internos propõe.

Em que pese ser legítimo a criação de corregedorias como para garantir o afastamento das interferências políticas, ao conceder autonomia ampla e irrestrita aos órgãos policiais corre-se o risco de abrir as portas para que o interesse corporativo acabe sobrepujando o bem comum (CANO, 2013). Assim, como medida para mitigar os riscos de afastamento do interesse social, as instituições policiais devem se submeter ao controle do executivo via CGU e concomitantemente devem se fortalecer gerencialmente no sentido de resistir às pressões dos interesses do governante e não se transformar em uma ‘polícia do governo’. Ainda segundo Cano (2013), há chances de se construir no Brasil uma ‘polícia da sociedade’ de forma que a atuação do controle social de maneira mais difundida na sociedade poderia controlar simultaneamente o governo e a polícia. Nesse sentido, a anterior vinculação tradicional diretamente com o governante da União e agora tendo como filtro o Ministério da Justiça e Segurança Pública teria sido uma forma de estabelecer um controle institucional e minimizar as ingerências políticas (CANO, 2013).

Como controle da atividade operacional propriamente dito, as corregedorias atuam no sentido de coibir o abuso de poder e garantir um policiamento eficiente, sem arbitrariedades ou desvios de

função. Em virtude da elevada carga de discricionariedade inerente às atividades policiais, em todas as instituições policiais do mundo há a necessidade de controlar as ações policiais no seu trabalho diário e, no Brasil, esse controle da atividade policial ficou adstrito equivocadamente à noção de punição em face dos membros da corporação que acabam extrapolando a legalidade do uso da força em suas atuações (CANO e. al, 2014).

Segundo levantamento efetuado por Cano (2013) e reafirmado por Zackseski et. al (2018), o controle interno nos órgãos policiais está reduzido às atividades de corregedoria que regimentalmente possuem competência para corrigir e orientar as práticas funcionais da atividade policial rotineira, investigando e punindo as condutas que atentem contra a Lei 8.112/90 e os normativos internos de cada instituição.

Muito embora seja inegável a relevância da atuação das corregedorias para que o exercício pedagógico da punição possa prevenir irregularidades funcionais, não se pode olvidar que o controle interno contempla um contexto muito maior de atividades e atuações, vislumbrando inclusive prover à sociedade da capacidade de conhecer o funcionamento das instituições e poder monitorar as políticas implementadas e os ganhos sociais com a atuação de cada órgão policial (CANO e. al, 2014).

Assim, para que o controle interno nos órgãos policiais passem a executar o papel de burocracia do controle (FILGUEIRAS, 2015), a cultura de tais órgãos precisa estar voltada para a transparência institucional, permitindo aos agentes de controle e à sociedade o acesso a informações existentes que permitam a produção de dados confiáveis e indispensáveis ao planejamento, intervenções e avaliações de impacto das políticas de segurança pública (CANO, 2013).

Limitar a figura do controle interno às corregedorias foi didaticamente explorado por Cano (2013) que acabou por denominar a corregedoria como “polícia da polícia” constatando que em virtude da falta de recursos humanos, a atuação tende a ser puramente reativa, com ações investigativas e voltadas a castigar os policiais que infringem seus deveres funcionais. Em estudo encomendado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP para buscar compreender a estrutura e a funcionalidade das instituições de controle interno da atividade policial (ZACKSESKI, 2017). Como resultado detectou-se que na totalidade das forças policiais avaliadas, a concepção de

controle interno está reduzida à atuação funcional em que as corregedorias possuem papel de protagonista. Nada se cogitou a despeito do controle institucional realizado pelos próprios gestores da unidade, nos moldes do que fora abordado no referencial teórico deste trabalho.

De modo semelhante (NETO, 1999; CHAGAS et. al, 2014; ALVES, 2019), percebe-se em estudos sobre a atividade de controle interno nas instituições policiais que o grande objetivo desse controle é a contenção da violência policial e por isso se justificaria a atuação das corregedorias como uma espécie de guardião da atuação funcional de cada policial.

Ocorre que para a consecução dos objetivos institucionais, o controle interno deve ser concebido como algo bem mais amplo e sob o prisma das boas práticas de governança pública o que obrigatoriamente extrapola a atuação correicional de mera contenção fiscal do policial e repressora da violência policial (NETO, 1999). Afinal, assim como nas demais instituições públicas, a atividade de controle interno deve estar orientada à obtenção de informação adequada, à estimulação do respeito e da obediência às políticas da administração, de modo a criar um verdadeiro ambiente de controle que promova a proteção dos ativos e aumentar a eficiência e eficácia operacional (COSO, 2014).

Como bem abordado no trabalho investigativo de Neto (1999), dentre as estratégias de contenção à violência policial, a grande maioria das instituições acabaram por adotar como estratégia política para o controle da violência a submissão ao controle externo do judiciário que tende a ser mais eficaz e midiático no que concerne ao uso ilegal da força por policiais. Contudo, em casos de controle do uso não-profissional da força restou ao controle interno na figura das corregedorias tal exercício (NETO, 1999) que frente ao parco quantitativo de recursos humanos (CANO, 2013) ainda carece nas instituições policiais o exercício do controle interno apto a enfatizar a importância da profissionalização das polícias e da formação e aperfeiçoamento profissional dos policiais.

Associando ao tema o trabalho de Fernando Filgueiras (2011), pode-se verificar que os sucessivos escândalos de corrupção foram a janela de oportunidade verificada para que se buscasse inculcar o princípio da transparência como regra e não exceção nos órgãos policiais. Esse clamor público por transparência e abertura governamental acabou gerando grandes incrementos institucionais como o são as instituições de controle CGU, CNJ e a própria necessidade institucional

da PRF em criar a CGCI e prestar contas sobre suas ações à sociedade e aos órgãos de controle externo que já apontavam isso como uma necessidade.

A despeito dessa ampliação de escopo nas corregedorias dos órgãos policiais, a polícia judiciária da União - PF conta com um assessor de controle interno desde o ano de 2005, com a Instrução Normativa nº 013-DG/DPF (ROCHA, 2017). Embora as atividades de controle nesse órgão estejam adstritas a auxiliar a Alta Administração em assuntos relacionados à aderência do órgão aos atos legais e normativos; à comunicação interna de decisões; à comunicação externa com órgãos diversos, sobretudo CGU e TCU; denota-se daí uma preocupação em implementar ações para o fortalecimento da governança, unificar procedimentos e permitir o conhecimento e a disseminação de boas práticas adotadas pelas áreas por todos os setores do órgão.

Veja-se que, embora a Polícia Federal tenha iniciado em 2005 um movimento de vanguarda na busca por implementar o controle interno como elemento da governança no setor público, os órgãos de segurança pública enfrentam a ineficiência de mecanismos ultrapassados de gestão, lutando contra a corrupção, contra os desvios de recursos e de finalidades e o baixo nível de responsabilidade e comprometimento dos agentes políticos e gestores responsáveis pela elaboração e efetivação dos programas e políticas de segurança pública nos Estados (LISOT, 2012).

Contudo, em razão do recorte temático necessário ao estudo, esta pesquisa se limitará a analisar o contexto da segurança pública e os impactos sofridos na gestão de controles internos da PRF após as reformas impostas pelo Decreto nº 9.203/2017, conhecido como marco regulatório da governança na Administração Pública Federal. Como já mencionado, tal instrumento estabelece à alta administração da administração pública federal o aprimoramento e monitoramento do sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas a melhorar a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional.

#### **4.4 Coordenação-Geral de Controle Interno na PRF**

Como consequência das reformas administrativas e ainda na onda das reformas da burocracia de controle iniciadas em 2003, a junção das atividades de controle interno e combate à corrupção na

CGU (OLIVIERI, 2011), tem resultado em ações no sentido não só de efetivar a política de controle interno na administração federal, como também promover a cultura de integridade e combate aos desvios de dinheiro público. Afinal, considerando que abordagem tradicional de enfrentamento à corrupção, baseada na criação de mais regras e na aplicação mais rígida da lei, tem eficácia limitada (OCDE, 2020), a adoção de postura preventiva disposta a mudar a cultura organizacional da administração pública e extirpar o famoso “jeitinho brasileiro”, é vista como mais valiosa e efetiva contribuição para a diminuição dos grandes escândalos e desvios de verbas públicas (OLIVIERI, 2011; VIOL, 2013).

Também com o marco regulatório da governança, os gestores públicos de todo e qualquer nível hierárquico passaram a ser submetidos aos preceitos éticos, morais e códigos de conduta sociais em suas ações.

É possível compreender essa proposta de cultura de integridade e fortalecimento de controles internos como uma imposição para restabelecer a confiança da sociedade e dos servidores públicos, especialmente dos líderes, restabelecendo a vertiginosa queda de credibilidade, que impacta a eficácia do trabalho e a qualidade do governo (DE FREITAS, 2008).

Também, o estabelecimento de posturas íntegras são fundamentais para o equilíbrio entre a concessão de autonomia e o controle de discricionariedade da autoridade pública, mesmo que se considerado o exercício de suas atividades dos policiais como elevado grau de discricionariedade, as políticas de integridade advém como balanceamento da delegação de poder e autonomia, repercutindo em uma melhor entrega de serviço público e atendimento ao cidadão (DE FREITAS, 2008). Afinal, segundo CARTIER-BRESSON (2008), o sucesso da autonomia de servidores públicos necessita do fortalecimento inicial de valores morais e de responsabilidade individual definida em lei.

No Brasil redemocratizado, as forças policiais ainda titubeiam em descompasso da nova “moral” predominante, cujos valores, normas, princípios e pressupostos apontam para o respeito, a transparência e a valorização da dignidade humana a “ética” policial não pode mais persistir em uma moral autoritária, desrespeitadora dos valores humanos e superior aos ditames legais (WEIS, 2015).

Nessa toada, é possível vislumbrar no Decreto nº 9203/2017 um marco regulatório para definitivamente impor governança pública à alta administração dos órgãos policiais e possibilitando fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos. (BRASIL 2019).

Tal afirmação é válida no âmbito da administração pública federal especialmente após a vigência da Portaria nº 86 de 23 de março de 2020 (BRASIL, 2020) que ao Instituir o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública criou instâncias colegiadas para a governança do tema nos órgão da pasta, estabelecendo um modelo de gerenciamento de riscos e controles internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP, com o propósito de assegurar o alcance dos objetivos estratégicos inerentes à segurança pública e cidadania.

Relevante esclarecer que os princípios, objetivos, diretrizes e responsabilidades estabelecidos pela pasta ministerial aplicam-se aos órgãos e entidades vinculadas, abrangendo a PRF, impondo aos órgãos da pasta de segurança pública a adotarem práticas de gestão de riscos e controles internos desde que compatíveis com os seguintes objetivos do MJSP.

Como decorrência das mudanças no aparelho administrativo da segurança pública já mencionados em linhas altas, a PRF sofreu várias modificações. A exemplo dos efeitos decorrentes do Decreto 5.480/2005 que, ao estabelecer o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, possibilitou a ampliação da Corregedoria-Geral da PRF, anteriormente regulamentada pela Portaria nº 3.741, de 15 de dezembro de 2004 como mero escritório.

Na mesma toada, as adaptações organizacionais necessárias com a vigência da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), geraram um incrementalismo institucional com a criação da Ouvidoria da PRF e adoção de medidas gradativas de transparência e ferramentas de prestação de contas social (accountability horizontal).

O mesmo ocorreu com a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016), posteriormente regulamentada pelo Decreto 9.203/2017 que ao impor o modelo de governança da Administração Pública Federal, baseado em controles internos, gestão de riscos e liderança; trouxe atribuições distintas tanto da Corregedoria quanto da Ouvidoria e exigiu que a PRF buscasse adequar sua estrutura às novas atividades administrativas. Afinal, ao estabelecer como paradigma uma atuação gerencial de prevenção de desvios, pautada na integridade e em controles

internos, o marco regulatório da governança vai além do costumeiro caráter repressivo adotado pelo Sistema Correicional exercido desde 2005 unicamente pela CG/PRF.

De tal sorte, o regramento em voga ao estabelecer diretrizes de atividades de controle interno em todos os órgãos da administração, semeou a possibilidade de nascimento de uma unidade especialmente destacada para capitanear a temática na instituição, semelhante ao movimento representado na seguinte figura:

Figura 3- Janela de Mudanças Organizacionais



Fonte: Tolbert e Zucker (2007)

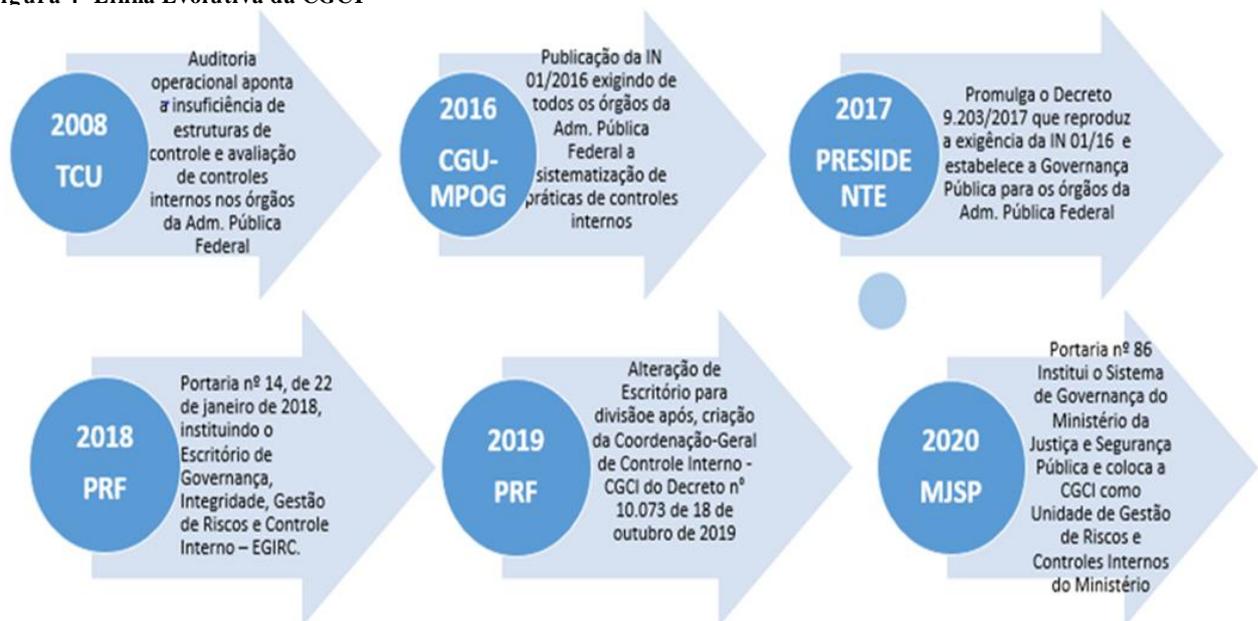
Depreende-se da ilustração supra colacionada que a pressão para a institucionalização pode variar de acordo com o modelo de negócio da organização, especialmente quando a atividade possui uma autoridade supervisora (CGU/TCU) que a leve a institucionalizar mais rapidamente certas práticas.

Resta claro que a depender da regulamentação do ramo de atividade, dos fatores exógenos, da força das crenças cognitivas do ambiente, a pressão para institucionalizar processos ou órgãos pode variar, como ocorreu com os órgãos policiais após o advento do Estado Democrático.

Na linha dos levantamentos de auditoria operacional que desde 2008 apontavam para a insuficiência de estruturas de controle e avaliação de controles internos nos órgãos da administração

pública (TC 025.818/2008-4; Acórdão 3205/2018) a PRF publica a Portaria nº 14, de 22 de janeiro de 2018, instituindo o Escritório de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controle Interno – EGIRC. Esta portaria, precursora da atual Coordenação-Geral de Controle Interno, já contava com atribuições bastante complexas e foi revogada após a publicação do Decreto nº 10.073 de 18 de outubro de 2019, que criou a Coordenação-Geral de Controle Interno –CGCI e atualmente compõe o comitê criado pela Portaria nº 86/2020- MJSP. Vejamos uma esquematização da evolução da unidade de controle interno, levando em considerando os documentos normativos essenciais ao seu processo de institucionalização:

**Figura 4- Linha Evolutiva da CGCI**



Fonte: Própria autora

Atualmente, após a publicação da Portaria nº 86/2020, a Coordenação Geral de Controle Interno goza de status de instância de supervisão e controle do Ministério da Justiça e Segurança Pública, estando tematicamente vinculada ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministro de Estado - AECI. A ela cabe o encargo de assegurar o cumprimento e proposição de aprimoramentos ao Comitê de Gestão Riscos e Controles Internos do ministério; assessorar a gestão de riscos e controles internos dos processos de trabalho priorizados no âmbito da unidade; aprovar o plano de implementação de controles, acompanhar a implementação das ações, avaliar os resultados e monitorar os riscos ao longo do tempo; assegurar que as informações adequadas sobre a gestão de riscos e controles internos estejam disponíveis em todos os níveis no âmbito da unidade; disseminar

a cultura, bem como estimular e promover condições à capacitação nos assuntos de gestão de riscos e controles internos; estimular práticas e princípios de conduta e padrões de comportamento no âmbito de sua atuação e fomentar a inovação e a adoção de boas práticas de gestão de riscos e controles internos; assegurar o cumprimento das recomendações e orientações emitidas pelas instâncias de supervisão de gestão de riscos e controles internos; proporcionar o cumprimento de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas e efetividade das informações; promover a integração dos agentes responsáveis pela gestão de riscos e controles internos; promover a implementação de metodologias e instrumentos para a gestão de riscos e controles internos; e praticar outros atos de natureza técnica e administrativa necessários ao exercício de responsabilidades previstas neste artigo.

É possível verificar uma forte relação existente entre o conflito de agência, o controle interno e o estabelecimento da governança pública como uma amálgama desse sistema. Na esfera da segurança pública, foi possível verificar que a retomada do estado democrático de direito provocou um choque de gestão nas forças policiais, que passaram a dar importância à política de controle de recursos públicos e controles estratégicos.

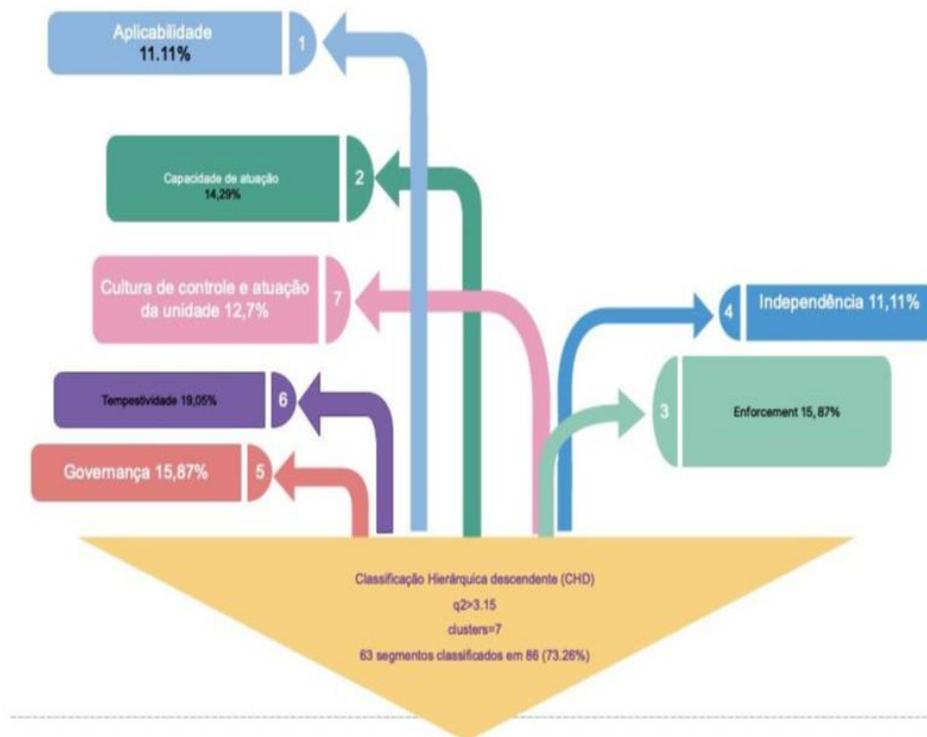
Também o processo democrático pode ser considerado o divisor de águas para as forças de segurança no que concebe ao respeito da transparência enquanto princípio essencial para garantir a entrega de resultados satisfatórios à sociedade. Afinal, com o fortalecimento das instâncias de controle interno e externo, as políticas públicas começaram a ser avaliadas segundo seus resultados sociais, fato que pôde ser verificado em diversos acordãos de tomada de contas do TCU e, principalmente, nos relatórios de auditoria operacionais envolvendo a PRF. Neste ínterim, trouxemos à análise também o levantamento operacional realizado pelo TCU sobre a Governança no Setor Público.

Além de avaliar as estruturas de controle interno nos órgãos públicos, o TCU verificou a independência dos órgãos de controle interno nos ministérios. O levantamento foi de grande valia para as inferências deste trabalho pois além de avaliar e indicar o aprimoramento das estruturas de controle interno de cada órgão, também fez recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que promovesse estudos técnicos no sentido de avaliar a

conveniência e oportunidade de reposicionamento hierárquico da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) junto ao órgão máximo do Poder Executivo, de modo a lhe conferir maior grau de independência funcional e maior eficiência no desempenho das competências definidas no art. 74 da Constituição Federal.

Efetuada a análise de conteúdo do acórdão TC 025.818/2008-4 e submetendo-o a classificação hierárquica descendente-CHD do software Iramuteq, obteve-se um dendograma com as 7 classes lexicais mais recorrentes no texto, que segundo seus significados e suas correlações, constroem a seguinte figura:

**Figura 5- Dendograma Acórdão TCU**



Fonte: acórdão TC 025.818/2008-4

Não causa espanto o fato das sete classes encontradas no acórdão reproduzirem exatamente as mesmas categorias apresentadas no Quadro x: Codificação, exposto no Capítulo Metodologia. Também, valendo-nos do gráfico digital da nuvem de palavras que fornece o grau de frequência das palavras do acórdão em análise, pode-se extrair que as variáveis - independência funcional, capacidade de atuação, tempestividade, enforcement, aplicabilidade e governança - que marcam a institucionalização do controle interno foram avaliadas negativamente ou ausentes, haja vista que,



<b>E5</b>	Penso que tem que estar vinculada ao Diretor-Geral pois fundamental essa vinculação para a isenção, atuando como uma segunda linha de controle pois quem precisa ter informação geral é principalmente o DG.
<b>E6</b>	Considero que deveria estar direto ao gestor maior da PRF para garantir autonomia e independência.
<b>E7</b>	Não considero que o controle deva estar no DG, mas deveria estar blindado com autonomia para garantir isenção da atuação.

Fonte: entrevistas

Depreende-se, assim, que na visão dos entrevistados, a Coordenação-Geral de Controle Interno - CGCI carece de autonomia e independência funcional nos mesmos moldes do que o TCU já identificou nos órgãos da administração pública no ano de 2008, como visto no acórdão TC 025.818/2008-4.

De tal sorte, numa visão sobre o elemento autonomia, é possível afirmar que a PRF está reproduzindo uma disposição estrutural não condizente com as atividades que se almeja de uma unidade de controle interno, como já foi apontado desde 2008 pelo TCU em outros órgãos.

Também, na percepção dos entrevistados, a ausência de independência funcional da CGCI ora é usada como instrumento político, ora fica refém e submissa à decisão do gestor e atual superior hierárquico, fato que pode impedir que a informação ou apontamento da unidade seja reportado à autoridade máxima do órgão.

No que se refere à variável aplicabilidade, foi consenso entre os entrevistados que a CGCI necessita ainda produzir documentos que possam ser utilizados pelos gestores para a melhoria das entregas institucionais da PRF. Nas respostas, denota-se que alguns dirigentes foram enfáticos ao afirmar que desde a criação da CGCI não vislumbraram a aplicação de nenhum documento da unidade para implementar a melhoria da gestão. Vejamos:

**Tabela 17-Variável aplicabilidade**

Fonte	Resposta
-------	----------

**E1** A aplicabilidade dos produtos de controle de interno da PRF deveria auxiliar a atuação do DG e servir para as demais diretorias, chefes e gestores regionais, o produto de controle do trabalho da unidade controle interno - CGCI tem que agregar e ajudar no atendimento de todas essas questões. É um monitoramento que tem que garantir harmonia entre o que é produzido e o que é necessário. Essa informação é importantíssima para que o acompanhamento de perto seja feito em cada unidade. Com uma unidade controle interno na PRF o Ministério terá o seu ponto focal o que permitirá a construção e disciplina de competências, facilitando muito o alinhamento de ações e estratégias pelo Ministério. Também, os órgãos de controle interno e controle externo ter uma unidade de controle interno na PRF é de suma importância pois às vezes há informações desconexas que precisam ser equacionadas e quem deveria fazer, trabalhando os dados e pareceres é essa unidade de controle interno – CGCI.

---

**E2** Atualmente, a unidade de controle interno é meramente uma área protocolar, não tem aplicabilidade. Nem o efetivo nem os gestores conhecem a finalidade e o papel da CGCI e como ela poderia atuar para aprimorar a gestão e os resultados institucionais, melhorando as entregas da PRF.

---

**E3** Não tem conhecimento de nenhum produto de controle interno na PRF e não conhece aplicabilidade da CGCI na PRF, não sabe qual a finalidade da unidade de controle interno sendo a sua aplicabilidade talvez a *posteriori*, atuando somente depois que a CGU ou TCU já acionaram a PRF. Na minha percepção a PRF atua de forma reativa no que tange a controles internos.

---

**E4** Falta força e coerção para a CGCI e a aplicabilidade de seus produtos, considerando as três linhas de defesa é inexistente posto que a CGCI não atua em nenhuma frente. Nem preventivamente, só atua reativamente. É uma área protocolar que não trabalha com análise, não atua nas contratações, não verifica o emprego de orçamento no órgão, nem participa nas decisões estratégicas principalmente no tocante à responsabilização. A unidade de controle interno não atua por falta de independência, é meramente reativa e quando instada a se manifestar, promove reuniões de apresentação somente com o órgão e já sai de cena.

Fonte: entrevistas

Outro ponto relevante para a pesquisa é referente a capacidade de atuação da unidade de controle interno na PRF com base no conceito de OSPINA (2002). Ao buscarmos verificar qual a percepção dos dirigentes quanto a capacidade que a CGCI possui de exercer a contento suas atribuições, as entrevistas puderam confirmar o mesmo cenário que o TCU apontou em seu levantamento operacional de 2008, qual seja, prevalece uma necessidade de capacitação de servidores especializados em controles internos para atuação na CGCI. Também, os entrevistados apontaram que a falta de capacitação é sentida em toda a gestão no que se refere ao tema controle. Vejamos o que esclarece os seguintes trechos:

[...] Falta acompanhamento no sentido de minimizar riscos. Há casos de responsabilidade disciplinar do servidor que ocorreram justamente por falta de condições ou requisitos mínimos de conhecimento para o cargo de gestão que ocupava. A falta de capacidade de atuação da CGCI é notória e poderia ser aprimorada com a constante capacitação dos servidores na seara de controle. A CGCI é uma unidade que precisa de servidores capacitados e com profissionalismo e técnica, carece dentro da PRF de construir um regimento definindo as atribuições e prioridades da unidade de controle interno, para que de uma forma técnica e com capacitação, a CGCI desenvolva seus produtos de controle e processos de trabalho. (E4)

a capacitação dos gestores para a doutrina de auditoria operacional também é necessária. (E6).

[...] não fica nítido o papel do Sistema Controle Interno na administração pública afinal, para um gestor estratégico na prf não há discernimento entre o que é uma recomendação, um apontamento ou uma diretriz ou o que é obrigatório a ser feito isso deve ser trabalho em cursos e capacitação e missão da unidade controle interno para aprimorar a gestão. [...] falta capacidade de atuação operacional. todos os gestores deveriam ter contato com a doutrina de controle interno, falta capacitação ou treinamento como requisito para ser gestor, cursos básicos para adquirir entendimento das atividades de controle, qualquer processo institucional não deve ficar adstrito a uma área temática. Cada área temática figura como elo controle interno para aprimorar estabelecer a governança das informações entre a unidade controle interno e as áreas temáticas da PRF. (E3)

Depreende-se que na percepção dos gestores estratégicos as atividades e processos inerentes ao controle interno não estão verdadeiramente institucionalizados posto que não foram incorporados como hábitos na rotina administrativa da unidade.

Também, corroborando para a necessidade de capacitação dos servidores que atuam na CGCI, em consulta aos dados disponibilizados pelo Ministério da Economia e órgão central do Sistema Orgânico e Estruturador de Gestão de Pessoas - SIPEC (SEI nº 33641214) foi possível verificar que nenhum dos servidores da CGCI possuem habilitação profissional ou pós graduação que permita inferir conhecimentos gerenciais inerentes à controles internos. Muito embora a exigência para habilitação de seus servidores para a ocupação de cargos e funções de confiança tenha iniciado somente em 2021, com a Lei nº 14.204/2021 a PRF deverá começar a incluir em seus planos de

capacitação ações destinadas à habilitação de seus servidores para a ocupação de cargos e funções de confiança o que inclui a CGCI.

Quanto ao poder legal que a CGCI possui para fazer valer suas recomendações - *enforcement* ao proceder a busca de documentos produzidos pela área no SEI, em que pese a quantidade ser considerada ampla, totalizando um montante de 3663 (produzidos de janeiro de 2017 até outubro de 2021), após aplicado os filtros de pesquisa como recomendação e necessidade, observou-se que a maioria absoluta dos documentos revelou apenas a característica de remessa de informações e, no que concerne a determinações ou recomendações, nada foi encontrado como característico de impositivo de melhorias gerenciais para o órgão. Tal achado pôde ser confirmado na percepção dos gestores entrevistados que assim se pronunciaram:

[...] A área temática de controle interno na PRF apenas promove os contatos e já sai de cena. Só faz produzir relatórios compilando as informações que as áreas impactadas repassaram sem proceder a qualquer tratamento ou direcionamento correto das informações [...] a unidade de controle interno na PRF só compila as respostas ou apontamentos do controle externo, não tem poder de coerção em seus documentos pois não possui independência e sem esta ela não consegue direcionar a área temática impactada a implementar as melhorias necessárias a serem implementadas. (E3)

[...] é notório que a PRF sofre com a falta de rigor dos documentos produzidos pela unidade de controle interno para contribuir na melhoria de processos. Parte da culpa pode ser atribuída à falta de independência e autonomia da unidade que precisa estar vinculada ao gestor maior da PRF para garantir autonomia e independência. (E4)

Por fim, no que concerne à Operacionalização dos tipos de Isomorfismo, uma avaliação crítica da estrutura de controle interno existente no órgão e no repositório de documentos permite inferir que o nascimento da unidade CGCI se deu por via coercitiva e não mimética. Isto porque as políticas e procedimentos de controle perpetrados tanto pela CGU como pelo TCU foram refletidas nos relatórios de auditoria e tomadas de contas como avaliação negativa do órgão antes da criação da CGCI. Tal inferência é possível ser feita pois em documentos posteriores a 2019 há apontamentos menos enfáticos no que concerne ao estabelecimento de controle interno, fato que pode indicar que tal celeuma já fora superada pelo órgão.

De fato, tomando por conta os fatores impactantes do processo de institucionalização expostos na figura Legislação, representando novos arranjos jurídicos que podem provocar maior ou menor receptividade por parte das organizações; e do ponto de vista dos fatores exógenos, é possível afirmar que CF/1988 significou a primeira conjuntura crítica, porque aumentou as competências de diversos órgãos como CGU e PF, tornando-as um grande e complexo quadro de controle e fiscalização. Nesse cenário, muito embora a PRF não possua as mesmas atribuições da PF, enquanto polícia da União começou também a ser referida na compreensão teórica de que cabe a todos o exercício do controle interno de suas atividades e ao Poder Legislativo o controle externo, por meio do TCU. Outra conjuntura crítica foi a LRF que concedeu maiores poderes de controle às burocracias do Estado brasileiro (Filgueiras e Araújo, 2014).

Já sob a perspectiva de desenvolvimento institucional da burocracia do controle, a CF/1988 iniciou um processo incremental de mudança, criando um sistema de instituições potente e capaz de combater e punir os desvios e os descaminhos do interesse público. É notória a forma com a qual o processo de democratização foi fundamental para o desenvolvimento das burocracias de controle e de abertura da transparência na gestão dos órgãos policiais.

O contexto social que demanda maiores mecanismos de accountability também foi grande responsável por incitar a criação da CGCI posto que o aumento da atuação das burocracias de controle culminou por exigir mudanças gerenciais de todas as forças policiais, confrontando ordem gerencial estabelecida até então e promovendo mudanças gerenciais significativas como verificado com o fortalecimento da corregedoria e ouvidoria. Nesse cenário, a PRF passou a sofrer reiteradamente com as atividades de controle e interpretação das normas pelos órgãos superiores, culminando com a mudança institucional da CGCI. O levantamento de documentos e relatórios demonstram que os órgãos de controle influenciaram diretamente na implementação da CGCI, mobilizando o cenário ministerial para sua aplicação em um típico isomorfismo coercitivo.

Ainda, o crescente acúmulo de competências aliado à recorrência de demandas na CGU conclamaram a necessidade da PRF passar a ocupar uma cadeira no Comitê de Governança ministerial criado em 2019 no âmbito do MJSP, o que reafirma a necessidade de uma unidade autônoma no âmbito da PRF para cuidar da temática controle.

O controle, nesse sentido, autonomiza-se no ciclo das políticas, de forma que as organizações passassem a construir um aprendizado institucional, maiores recursos e perspectivas para atuarem perante a gestão pública e o sistema político. A centralidade de instituições como a CGU e TCU no controle da administração pública também ampliou o cenário midiático sobre a necessidade de adotar posturas gerenciais mais controladoras demonstrando para a sociedade e para os órgãos de controle que a PRF está atenta ao enfrentamento da corrupção e das diversas formas de particularismos. Nesse sentido, os fatores endógenos da mudança institucional reforçam e são reforçados pelos fatores exógenos, de maneira que as mudanças organizacionais amplificaram a capacidade de atuação política das burocracias do controle.

De toda sorte, as percepções angariadas nas entrevistas demonstram de forma uníssona que muito ainda precisa ser feito para que se realmente possa afirmar a institucionalização completa da CGCI. Observa-se que o órgão ainda não propôs um framework com metodologia amplamente reconhecida para o desenvolvimento de estruturas integradas de sistemas de controle interno na instituição.

Em que pese os entrevistados reconhecerem que um ambiente de controle, que forneça informações sobre a aplicação dos recursos públicos e qualidade dos serviços prestados, são benéficos ao órgão como um todo, resta claro das respostas que a CGCI ainda não consegue colaborar para a promoção da segurança dos gestores. Neste aspecto a contribuição da perspectiva neoinstitucional é salutar pois permite compreender que novas rotinas administrativas podem se perpetuar à medida que os incentivos positivos sejam maiores que os negativos, o que no caso da gestão PRF poderá ser utilizado para aumentar e tornar mais efetivos os mecanismos de controle, tornando tanto maiores os incentivos negativos para práticas voltadas ao interesse próprio de forma que as chances de os agentes direcionarem suas práticas para os interesses definidos como legítimos pelo Estado também tendem a ser maiores.

Por fim, foi possível constatar nos resultados das análises o pensamento institucionalista especialmente quando relaciona o surgimento de instituições aos hábitos, regras e padrões locais; ou seja, a abertura democrática nas instituições policiais somada ao avanço e fortalecimento da burocracia do controle revelou o vínculo entre as especificidades históricas da sociedade brasileira

com suas instituições, culminando na criação da Coordenação-Geral de Controle Interno no âmbito da PRF. Nessa linha de raciocínio, a CGCI pode ainda não completar seu processo de institucionalização porquanto, diferente do que fora abordado no referencial teórico, a unidade não é necessário à vida cotidiana da PRF.

Contudo, ao longo desse processo de incrementalismo do controle interno da administração pública da União, espera-se que também a CGCI na PRF possa caminhar para iniciativas mais eficazes especialmente no que concerne ao combate à corrupção sistêmica, representando assim, um processo de inovação importante no órgão e institucionalizando definitivamente a prática de controle interno e o ganho incremental de mudanças institucionais no sistema de controle.

## 5. Conclusões e Recomendações

O objetivo deste estudo foi realizar uma análise da criação e situação da unidade de controle interno na PRF a partir da teoria institucional, permitindo assim refletir teoricamente sobre as variáveis que tendem a dificultar seu processo de implantação.

Desta feita, contribuiu-se de forma mais técnica e sistematizada para a profissionalização dos processos institucionais da PRF, permitindo que o órgão possa rever seus principais objetivos de controle interno, sua importância para a melhoria da gestão e reavaliar algumas decisões de modo a corrigir as barreiras que foram aqui apontadas e permitir a efetiva implantação do controle interno na PRF.

Com os resultados angariados, é possível afirmar que a CGCI ainda está no primeiro estágio de institucionalização, que como demonstrado na fundamentação teórica, é a habitualização caracterizada por novos arranjos estruturais tendentes a mudar a política organizacional. Contudo, não foi possível vislumbrar indícios de que a CGCI esteja caminhando para a objetivação deste processo. Afinal, nem os documentos, nem as entrevistas indicaram que a CGCI esteja ampliando suas ações no sentido de desenvolver significados e fomentar a cultura de controle na PRF.

Subjacente ao objetivo de análise, a proposta foi iniciar uma agenda de estudos sobre o tema buscando instigar a profissionalização do quadro de servidores da área afinal, como o trabalho permitiu concluir, é inquestionável a importância do controle interno no contexto dos órgãos públicos, não só como forma de apoiar a gestão, mas também como elemento capaz de garantir segurança mínima para suas decisões estratégicas.

A proposta de trazer à tona as fragilidades institucionais em um trabalho acadêmico é justamente alertar os gestores sobre a existência de algumas barreiras institucionais como o *decouplig* que apenas trouxe a legitimação externa frente aos órgãos de controle, porém gerou um descolamento com as realidades do órgão fato que, uma vez identificado pode ser tratado no sentido de aprimorar os processos internos e aumentar os resultados institucionais, ganhando legitimidade especialmente no âmbito interno.

Nos termos do que fora retratado no referencial teórico, o gestor da PRF necessita ter conhecimento de que novas estruturas e rotinas administrativas somente tendem a se perpetuar quando houver o equacionamento dos incentivos positivos de forma aderente à realidade organizacional de modo a desestimular ações voltadas ao interesse próprio e incentivar aquelas condutas coerentes com os interesses legítimos da instituição.

Outrossim, os resultados sugerem a existência de grande influência dos órgãos de controle no incrementalismo institucional da PRF sendo indutores do processo isomórfico verificado. Entretanto, na forma como fora operacionalizado, resta claro que houve *decouplig* posto que apenas houve a formalização da unidade, não se evoluindo para a habitualização de processos, ou entregas institucionais mais qualificadas. Tal fato, além de interferir no processo isomórfico, minimizando os seus efeitos, pode dificultar o estabelecimento de uma cultura de controle nos atores envolvidos e no efetivo em geral, inclusive maculando a imagem do órgão externamente.

Vale repisar que os achados referentes às variáveis de institucionalização indicaram a presença de mecanismos isomórficos, coercitivos e normativos nas práticas de controle interno, culminando na criação da CGCI. Contudo, as pressões e monitoramento de órgãos externos de controle, como o TCU e CGU (mecanismo coercitivo) não se quedam exclusivamente para a criação de uma unidade em si, mas sim para que os fins teóricos do controle interno sejam efetivamente implementados, revertendo em produtos internos e melhoria da gestão.

Muito embora a criação da CGCI seja fruto da pressão e interação com as organizações de controle e tenha facilitado a troca de informações e a homogeneidade no campo organizacional, a unidade ainda carece de cumprir os objetivos íncitos ao seu campo de atuação temática.

Essa nova unidade, muito embora não demonstre ter completado seu processo de institucionalização, gerou resultados midiáticos positivos frente aos órgãos de controle e atendeu a algumas formalidades reguladas no Decreto nº 9203/2017, reforçando que a criação da unidade foi uma forma de legitimação da gestão PRF também através de um processo de isomorfismo normativo.

Uma das limitações do estudo diz respeito à análise das características temporais do fenômeno da institucionalização como observado em Di Maggio e Powell (1991). Para se precisar com maior robustez o nível de institucionalização em que se encontra o órgão em análise, seria necessário aprofundar-se em cada uma das etapas do processo o que excederia ao escopo deste trabalho que se propõe a estudar a característica da criação da unidade de controle interno. Dessa forma, o foco está em como surgiu essa unidade autônoma e não no quanto ela está efetivamente institucionalizada dentro do órgão.

Outra limitação está na análise da legitimidade da unidade de controle posto que a análise da legitimidade limitou-se à verificação de como criar a unidade legitimou a instituição PRF frente aos órgãos de controle, ficando para o escopo de pesquisas futuras a análise de legitimidade sobre a atuação da unidade no âmbito interno.

Por fim, os resultados deste trabalho sugerem como pesquisas futuras a avaliação de estruturas regimentais concernentes ao ambiente organizacional da PRF no sentido de garantir a autonomia e independência necessárias a uma unidade de controle interno imparcial e atuante para o avanço institucional.

## 6. Referências

ALBANEZ, Tatiana. *Impactos da assimetria de informação na estrutura de capital de empresas brasileiras de capital aberto*. 2008. 106 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2008.

ALMEIDA PAULA, M. G. M. Auditoria interna: embasamento conceitual e tecnológico.

ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. *Auditoria: um curso moderno e completo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANAO, Australian National Audit Office. *Principles and better practices: corporate governance in Commonwealth authorities and companies*. Discussion Paper. Commonwealth of Australia, Canberra: 1999.

ANTHONY, Robert. N.; GOVINDARAJAN, Vijay. *Sistemas de controle gerencial*. 12. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2008.

ARAÚJO, A. A.; CALLADO, A. L. C. Disclosure Das Práticas De Gestão De Riscos No Setor Público: Um Estudo No Contexto Da Governança PÚBLICA. *Perspectivas em Políticas Públicas*, [S. l.], v. 12, n. 24, p. 179–212, 2020. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/3526>. Acesso em: 20 nov. 2021.

ARAÚJO, Marcelo e Sanchez, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do estado. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [online]. 2005, n. 65 [Acessado 16 Outubro 2021] , pp. 137-173. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452005000200006>>. Epub 25 Nov 2005. ISSN 1807-0175. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452005000200006>.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília: ENAP, 2002.

ATTIE, William. *Auditoria: conceitos e aplicações*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 8, n. 1, 2014.

BATISTI, Leonir. *Segurança pública: os reflexos da falta de eficiência do sistema criminal*. Juruá Editora, 2014.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo em Perspectiva* [online]. 2004, v. 18, n. 1 [Acessado 24 Setembro 2021] , pp. 119-131. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000100015>>. Epub 05 Maio 2005. ISSN 1806-9452. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000100015>.

BEUREN, Ilse Maria and Vinícius Costa Da Silva Zonatto. "Profile of the Articles on Internal Control in the Public Sector in National and International Journals." *Revista De Administração Pública* (Rio De Janeiro) 48.5 (2014): 1135. Web.

BIZERRA, André Luiz Villagelim. *Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do poder executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança*, 2011. 124f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BONELLI, Francesco et al. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 17, p. 800-816, 2019.

BRANDÃO LOPES, Gabriela et al. Evidências De Isomorfismo E Decoupling Na Gestão De Controladorias Municipais do Estado De Minas Gerais. **Advances in Scientific & Applied Accounting**, v. 13, n. 2, 2020.

BRASIL, PRF, Portaria DG – nº 686, de 30 de setembro de 2021. Disponível em: <http://www.sei.gov.br/>. Acesso em: 3 de nov. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 maio 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm)>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: -  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844compilado.htm)>. Acesso em: 14 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. *Normas de conduta para a vida pública*. Tradução de Cadernos ENAP, n.12. Brasília: ENAP, 1997.

\_\_\_\_\_. *Public sector governance: better practice guide*. Commonwealth of Australia, Canberra: 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Brasília: MJ, 2018-2023. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.justica.gov.br%2Fnews%2Fcopy\_of\_PlanoePoliticaNacionaldeSeguranaPblicaDefesaSocial.pdf&clem=2092336. Acessado em 11 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Polícia Rodoviária Federal. Mapa estratégico da PRF 2021-2028. Brasília. Disponível em: [www.sei.gov.br](http://www.sei.gov.br)

BRASIL. Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal / Ministério da Economia, Secretaria de Gestão. – 2. ed. -- Brasília: Ministério da Economia, 2019. Acessado em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.

BULIGON, Diego. O controle interno na administração pública como instrumento de governança e governabilidade na gestão dos municípios paranaenses. 2012. Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná

CARTIER-BRESSON, Jean. Corrupções, liberalizações e democratizações. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Comissão Européia. Seminário Brasil-Europa de prevenção da corrupção: textos de referência/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão–Brasília: MP, 2007.

CARVALHO; VIEIRA, Marcelo Milano F.; LOPES, Fernando Dias. Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações. In: **Organizações, Cultura e Desenvolvimento Local**: a Agenda de Pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. Recife: EDUFEPE, 2003. p. 23-59.

CASTRO, Domingos Poubel de. *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público*.

COMMISSION - COSO. *Controle interno*, estrutura integrada. Tradução de: PricewaterhouseCoopers - PwC. New York: AICPA, 2013. Disponível em:

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY. contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades

COSTA, Ivone Freire. *Polícia e sociedade: gestão de segurança pública violência e controle social*. EDUFBA, 2005.

CRUZ, Cláudia Ferreira et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153-176, jan./fev. 2012. Curitiba, 2012

DE FREITAS, Luciano Charlita. Insumos para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e promoção da integridade pública nos governos federais do Brasil e Canadá. **Interfaces Brasil/Canadá**, v. 8, n. 1, p. 255-280, 2008.

EDWARDS, Meredith et al. *Public sector governance in Australia*. Australian National University e-press, 2012. Disponível em: <<http://epress.anu.edu.au/wp-content/uploads/2012/07/whole1.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2021.

FERREIRA, Glinton José Bezerra de Carvalho . Governança Corporativa aplicada ao Setor Público: o Controle Interno como um dos núcleos de implementação.. *Revista Controle* , v. XIV, p. 40-74, 2016.

FERREIRA, Roberto do Nascimento et al. Governança pública: transparência, controle e accountability sob a ótica da teoria do agente. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES DE GESTÃO SOCIAL: gestão social e gestão pública, interfaces e delimitações, 4., 2010, Lavras. *Anais*. Lavras: Editora UFLA, 2011. p. 88-101.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. 2018. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8617>. Acesso em: 10 de out. 2021.

GARCIA, L. M. (2011). 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.

GODOI, Alexandre Franco; SILVA, Luciano Ferreira; CARDOSO, Onésimo Oliveira. Ensaio Teórico Sobre A Burocracia Em Weber, O Conflito De Agência e A Governança Corporativa: Uma Reflexão Sobre A Burocracia Profissionalizante. *Revista de Administração de Roraima - RARR*, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 426-447, feb. 2018. ISSN 2237-8057. Disponível em: <<https://revista.ufr.br/adminrr/article/view/4034>>. Acesso em: 27 aug. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.18227/2237-8057rarr.v7i2.4034>

GOMES, J. S.; SALAS, J. M. A. Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.

HILL, Carolyn J. et al. Introduction to a symposium on public governance. *The Policy Studies Journal*, v. 33, n. 2, p. 203-211, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.  
HOOD, Christopher. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme.

IMONIANA, Joshua Onome; NOHARA, Jouliana Jordan. Cognição da estrutura de controle interno: uma pesquisa exploratória. *Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS*, v. 2, n. 1, p. 37-46, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. Código das das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 4.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP : IBGC, 2009.

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL - Audibra. *Práticas para o exercício profissional da auditoria interna: estrutura geral*. São Paulo, 2006. Disponível em:  
INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS . *Governance in the public sector: a governing body perspective*. Study 13. International Public Sector Study, New York: IFAC, 2001.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the the firm: managerial behavior, agency costs and owership structure. *Journal of Financial Economics*, New York, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KAYO, Eduardo Kazuo; FAMÁ, Rubens. Teoria de agência e crescimento: evidências empíricas dos efeitos positivos e negativos do endividamento. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v.2, n.5, p. 1-8, jul./dez. 1997.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 39-73.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

LINCZUK, L. M. W. Governança aplicada à administração pública: a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em Universidades Públicas Federais / Luciane Mialik Wagnitz Linczuk. Curitiba: UTFPR, 2012.

LISOT, Altair. Os princípios da governança corporativa no processo de modernização da gestão da segurança pública no Brasil. **Revista Ordem Pública**, v. 5, n. 1, p. 29-55, 2012. Disponível em: <https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/45>. Acesso em 11 de nov. 2021.

LOPES, G. B.; VALADARES, J. L.; AZEVEDO, R. R.; BRUNOZI JÚNIOR, A. C. Evidências de Isomorfismo e Decoupling na Gestão de Controladorias Municipais do Estado de Minas Gerais. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 13, n. 2, p. 89-111, 2020.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

LOUREIRO, Maria Rita et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, 2012.

LUNARDI, Guilherme Lerch. Um estudo empírico e analítico do impacto da governança de TI no desempenho organizacional. 2008.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. *Governança corporativa no setor público federal brasileiro*. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MONTEIRO, R. P. Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 159-188, 2015.

NOGUEIRA, Ronaldo Alves; GAETANI, Francisco. A questão do controle no debate de governança pública. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8973>

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *OECD Public Integrity Handbook*, 2020. Disponível em: <http://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html>. Acesso em: 20 jun. 2020.

OLIVIERI, Cecília. Política e burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas. 2008. Tese de Doutorado. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/4656>> Acesso em agosto de 2020.

OLIVIERI, Cecília. O sistema de controle interno do executivo federal brasileiro: a construção institucional do controle político da burocracia. 2009. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/4656>> Acesso em agosto de 2020.

OLIVIERI, Cecília. Combate à corrupção e controle interno. *CADERNOS ADENAUER XII*, N° 3, p. 99-109. 2011. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/5364-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2021.

OLIVEIRA, Marcelle Colares et al. Práticas de boa governança adotadas pelas empresas públicas federais brasileiras do setor de agronegócio. In: *COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE O PODER LOCAL: desenvolvimento e gestão social de territórios*, 11., 2009, Salvador. *Anais eletrônicos*

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Members and partners*. Paris: OECD, 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>>. Acesso em: 8 out. 2021.

- OSBORNE, Stephen P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, Stephen P. (Ed.). *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Abingdon: Routledge, 2010.
- PAES DE PAULA, Ana Paula. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PALERMO, T. Accountability and Expertise in Public Sector Risk Management: a case study. *Financial Accountability & Management*, v. 30, Issue 3, p. 322-341, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1111/faam.12039>.
- PERES, Ursula Dias. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios-RBGN*, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007.
- PEREIRA, R. D. C. (2004). Princípios fundamentais e norteadores para a organização jurídica da família. Universidade Federal do Paraná–UFPR CURITIBA.
- PEREZ JUNIOR, José Hernandez et al. *Auditoria das demonstrações contábeis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.
- PESSANHA, C. Accountability e Controle Externo no Brasil e Argentina. In: *Direitos e Cidadania - Justiça, Poder e Mídia*, CASTRO, A. G. (Coord.), Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 139-167
- PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p.1343-1368, nov./dez. 2009.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 39-73.
- PONCIONI, Paula Governança democrática da segurança pública: O caso da educação policial no Brasil. *Civitas - Revista de Ciências Sociais* [online]. 2013, v. 13, n. 1 [Acessado 24 Setembro 2021], pp. 48-55. Disponível em: <<https://doi.org/10.15448/1984-7289.2013.1.12591>>. Epub 01 Jul 2020. ISSN 1984-7289.
- RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José. Antonio Gomes de. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista de Administração*, v. 48, n. 4, p. 770-782, 2013.
- RAUSCH, Rita Buzzi; SOARES, Maurélio. Controle social na administração pública: a importância da Transparência das Contas Públicas para inibir a corrupção. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, v. 4, n. 3, p. 23-43, 2010.
- REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1993, p.48
- RECK, Janriê Rodrigues; Bevilacqua, Maritana Mello. O direito fundamental à boa administração pública pela ótica do direito como integridade de Ronald Dworkin. *Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*, 2019
- ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability: dimensões de análise e avaliação no trabalho dos Tribunais de Contas. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 16, n. 2, p. 62-76, maio/ago.2013.
- ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012

- SALVARREY, Gabriela. A mudança do paradigma de segurança pública: uma análise orçamentária da Política Nacional de Segurança Pública (2005-2015). 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/188196>>. Acesso em 16 de setembro de 2021.
- SALUSTIANO, Skrol. Análise de sentimento. **Monitoramento e Pesquisa em Mídias Sociais: Metodologias, Aplicações e Inovações**, 2016.
- SÁNCHEZ, Fernando Jiménez; NETO, Affonso Ghizzo. A armadilha política: a corrupção como problema de ação de coletiva. **Revista do CNMP**, n. 5, p. 11-29, 2015.
- SAPORI, Luís Flávio. Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas. FGV editora, 2007.
- SCHABBACH, Leticia Maria. TÍTULO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA. 2012.
- SILVA, Assis Fernando. As atribuições da Polícia Rodoviária Federal em um novo cenário de segurança pública. *Gestão Integrada da Segurança Pública-Unisul Virtual*, 2020.
- SILVEIRA, Felipe Lazzari da. Os (in) visíveis resquícios da ditadura no sistema de segurança pública: reflexões sobre a desmilitarização da polícia como medida indispensável para a neutralização dos dispositivos autoritários no estado democrático de direito. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XXIII. 2014. p. 188-208.
- SOUZA, K. R. ; Franklin Brasil Santos . Como Combater à Corrupção em Licitações: Detecção e Prevenção de Fraudes. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. v. 1. 154p.
- SCOTT, W. Richard et al. Institutional theory: Contributing to a theoretical research program. **Great minds in management: The process of theory development**, v. 37, n. 2, p. 460-484, 2005.
- SCHWARTZ, Robert; SULITZEANU-KENAN, Raanan. Managerial values and accountability pressures: Challenges of crisis and disaster. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 1, p. 79-102, 2004. em DOI: [10.1111/1468-0408.00151](https://doi.org/10.1111/1468-0408.00151) Acesso em 10 out. 2021.
- SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.
- SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO. *Instrução normativa nº 1*, de 6 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in01\\_06abr2001.pdf](http://www.cgu.gov.br/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in01_06abr2001.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2021.
- SEDIYAMA, G. A. S.; DE AQUINO, A. C. B.; LOPES, G. B. A Difusão das Mudanças na Contabilidade Pública em Municípios. **Contabilidade Vista & Revista**, [S. l.], v. 28, n. 2, p. 78-100, 2018. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/4656>. Acesso em: 25 dez. 2021.
- SILVA, Antônio Carlos Ribeiro da. *Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações, teses*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- SOUZA, K. R. ; Franklin Brasil Santos . Como Combater à Corrupção em Licitações: Detecção e Prevenção de Fraudes. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. v. 1. 154p .

SOARES, Maurélio; SCARPIN, Jorge Eduardo. Controle interno na administração pública: avaliando sua eficiência na gestão municipal. *Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais*, v. 14, n. 1, 2013

SLOMSKI, Valmor. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2011.

\_\_\_\_\_. MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

SOARES, M., & Scarpin, J. E. (2013). Controle interno na administração pública: avaliando sua eficiência na gestão municipal. *Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais*, 14(1).

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p. 17-28, mar. 1998.

TELHADO, Lincoln Augusto Santana. Falhas de accountability nos municípios brasileiros: um estudo sobre a difusão do controle interno do Poder Executivo Federal. 2016.

TIMMERS, Hans. *Government governance: corporate governance in the public sector, why and how?* The Netherlands Ministry of Finance. 9th Fee Public Sector Conference. nov. 2000. Disponível em: <[http://www.ecgi.org/codes/documents/public\\_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2013.

TORRES, F. R. (2006). Aprendizagem e institucionalização de práticas de controle externo: o papel de visitas técnicas do Tribunal de Contas da União. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2222>. Acesso em 20 abr. 2021.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Fundamentos de administração pública brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Decisão Normativa – TCU nº 117*, de 19 de outubro de 2011. Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2011 julgadas pelo Tribunal, especificando a forma, os prazos e os conteúdos das peças complementares que as comporão, nos termos dos arts. 4º, 5º, 9º e 13 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_ordinarias\\_extraordinarias/2011](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_ordinarias_extraordinarias/2011)>. Acesso em: 28 nov. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Relatório de levantamento: estruturas de governança dos órgãos e unidades de controle Interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – TC 025.818/2008-4*. Brasília: TCU, 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20090521%5C025-818-2008-4-AUD-WDO.rtf>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de administração*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

VIANA, Evandro. *Governança corporativa no setor público municipal: um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais*. 2010. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010.

VIEIRA, Andréa Marissol dos Santos. *Governança no setor público: um estudo de caso no município de São Caetano do Sul*. 2010. 99 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

VIOL, Dalila Martins. O Farol da Integridade Pública: Um Estudo de Caso sobre o Programa de Integridade da CGU. **Revista da CGU**, v. 13, n. 23, p. 122-141, 2021.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Governança, gestão de riscos e integridade. 2019.

WEIS, Rômulo. Os desafios dos gestores das delegacias de Polícia Rodoviária Federal do Rio Grande do Sul e os reflexos de suas administrações dentro de um planejamento estratégico na gestão de segurança pública. 2015

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## ANEXO

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Título do Projeto de pesquisa: A criação da unidade de controle interno na Polícia Rodoviária Federal sob a ótica da teoria institucional

Nome do participante:

Você está sendo convidado para participar do Projeto de pesquisa intitulado “A criação da unidade de controle interno na Polícia Rodoviária Federal sob a ótica da teoria institucional” de responsabilidade da pesquisadora Ellen Rodrigues D’Andrea sob orientação do Professor Dr Caio César de Medeiros Costa

Feita a cuidadosa leitura sobre as informações que estão neste Termo, peço que assine ao final deste documento, em duas vias, sendo uma via sua e a outra do pesquisador responsável pela pesquisa. Saiba que você tem total direito de não querer participar.

1. O trabalho tem por objetivo estudar sobre a relação o processo de institucionalização da unidade de controle interno da Polícia Rodoviária Federal, que está sendo realizado por Ellen Rodrigues D’Andrea, aluna de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB), sob a supervisão do Drº. Caio Costa, professor do referido programa. O escopo do estudo é identificar, à luz da Teoria Institucional, quais os motivos que levaram à implementação da CGCI e quais os problemas enfrentados no processo. A identidade dos entrevistados será mantida sob sigilo e suas respostas serão divulgadas de modo que não seja possível sua identificação. Os dados obtidos nessa pesquisa serão utilizados para fins estritamente acadêmicos e publicação em periódicos científicos. Destacamos que sua participação é voluntária e de extrema importância para que os objetivos da pesquisa sejam alcançados. Desde já agradecemos sua valiosa contribuição.

2. A participação nesta pesquisa consistirá em colher a percepção dos gestores estratégicos da PRF sobre as questões apresentadas no seguinte roteiro:

Tendo em vista as atividades do sistema de controle da Administração Pública Federal-APF, qual sua experiência profissional ?

Qual sua percepção sobre o funcionamento do sistema de controle da APF?

Qual sua percepção da atuação do órgão em que o(a) senhor(a) trabalha?

Qual sua percepção sobre a relação entre o controle interno e o externo?

Qual sua visão sobre a coordenação/descoordenação entre as atividades dos órgãos de controle? O(a) senhor(a) pode apontar exemplos concretos?

Seu órgão já teve programas auditados ou fiscalizados simultaneamente pelo TCU e pela CGU? Qual foi o resultado dos pareceres emitidos por esses órgãos?

Como o(a) senhor(a) explica as razões dessas situações?

Na sua visão, quais as contribuições do sistema de controle para a eficiência da gestão pública? O(a) senhor(a) pode apontar exemplos concretos?

Em sua opinião, o que poderia ser aprimorado na atuação dos controles em seu órgão?