



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Mestrado Profissional em Administração Pública

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Gestão Pública Contemporânea

LINHA DE PESQUISA: Políticas Públicas e Gestão Governamental

**EFEITOS DA ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NAS CONTRATAÇÕES DOS
CONTEÚDOS CIENTÍFICOS DO PORTAL DE PERIÓDICOS DA CAPES**

ELBA JANE BASTOS PEREIRA

Brasília
2020

ELBA JANE BASTOS PEREIRA

**EFEITOS DA ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NAS CONTRATAÇÕES DOS
CONTEÚDOS CIENTÍFICOS DO PORTAL DE PERIÓDICOS DA CAPES**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro

Brasília
2020

PEREIRA, Elba Jane Bastos

Efeitos da atuação do controle interno nas contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES.

152 fls.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Escola de Administração de Brasília, 2020.

Orientação: Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro

1. Portal de Periódicos da CAPES. 2. Controle interno. 3. Auditoria.
4. Contratações Públicas

EFEITOS DA ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NAS CONTRATAÇÕES DOS CONTEÚDOS CIENTÍFICOS DO PORTAL DE PERIÓDICOS DA CAPES

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Escola de Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Área de concentração: Gestão Pública Contemporânea.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro
Orientador

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti
Examinador

Prof. Dr. Alexander Cambraia Nascimento Vaz
Examinador

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho
Examinador

DEDICATÓRIA

Ao meu esposo pelo incentivo e
companheirismo.

Ao meu pai e às minhas irmãs por serem
exemplo de dedicação.

À minha mãe (em memória) e ao meu filho
(em memória) por me ensinarem a ser
forte.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela saúde e oportunidade para seguir com mais um desafio.

À CAPES pelo conhecimento adquirido durante minha trajetória na Administração Pública Federal e por essa importante capacitação.

Ao Professor Paulo Alexandre Batista de Castro por acreditar nesse trabalho e pelos valiosos conselhos e contribuições.

Aos professores do Mestrado Profissional em Administração Pública do IDP por proporcionarem momentos desafiadores e enriquecedores de conhecimento.

Aos amigos do mestrado pela parceria, especialmente às amigas Bárbara Bianca e Flávia Cristina pela disposição em sempre ajudar e pela amizade das quais nunca esquecerei.

A todos que aceitaram o convite para participar das entrevistas pela colaboração e disposição em contribuir com novas informações.

Aos amigos da CAPES por todo apoio, compreensão e importantes contribuições.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar e evidenciar os efeitos da atuação do controle interno nas contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES. Para o estudo de caso foi utilizada a metodologia de pesquisa qualitativa, por meio da realização de pesquisa documental e entrevistas com servidores envolvidos no processo das contratações públicas dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES e auditores da CGU. Partindo do princípio de que a interação entre auditor e auditado estimula o aperfeiçoamento e a transparência dos procedimentos das contratações na esfera federal, a hipótese lançada e confirmada é a de que a atuação do controle interno contribuiu positivamente para o aprimoramento dos processos relacionados às contratações internacionais e nacionais da política pública do Portal de Periódicos da CAPES. Não obstante, a pesquisa revelou que a boa relação entre auditores e auditados não foi suficiente para evitar sentimentos de insatisfação, angústia e impotência entre os servidores auditados e que nem sempre divergências serão resolvidas pela busca conjunta de soluções.

Palavras-Chave: Portal de Periódicos da CAPES; Controle Interno; Auditoria; Contratações Públicas.

ABSTRACT

This work aims to analyze and highlight the effects of internal control actions in procurement contracts for scientific content of the CAPES Journals Portal. For the case study, the qualitative research methodology was performed through documentary research and interviews with civil servants involved in the process of public procurement for scientific content of the CAPES Journals Portal and also with CGU auditors. Assuming that the interaction between auditor and auditee stimulates the improvement and transparency of procurement procedures at the federal level, the launched and confirmed hypothesis is that the performance of internal control contributed positively to the improvement of processes related to national and international procurement contracts of the public policy for CAPES Journals Portal. Nevertheless, the survey revealed that the good relationship between auditors and auditees was not enough to avoid feelings of dissatisfaction, anguish and helplessness among the audited employees and disagreements will not always be resolved by jointly seeking solutions.

Keywords: CAPES Journals Portal; Internal Control; Auditing; Public Procurement Contracts.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia-Geral da União
APF – Administração Pública Federal
BC – Banco Central do Brasil
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF – Constituição Federal
CGU – Controladoria-Geral da União
COSO – *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission*
EUA – Estados Unidos da América
FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
GAO – *United States Government Accountability Office*
IFEs – Instituições Federais de Ensino
IIA – *The Institute of Internal Auditors*
IIA Brasil – Instituto dos Auditores Internos do Brasil
IN – Instrução Normativa
INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*
IR – Imposto de Renda
MEC – Ministério da Educação
MPF – Ministério Público Federal
PAAP – Programa de Apoio à Aquisição de Periódicos
PF – Polícia Federal
ProBE – Programa Biblioteca Eletrônica
RFB – Receita Federal do Brasil
SCI – Sistema de controle interno do Poder Executivo Federal
TCU – Tribunal de Contas da União
UAIG – Auditoria Interna Governamental

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Artigos publicados no período de 2011 a 2016

Gráfico 2 - Evolução do acervo do Portal de Periódicos da CAPES

Gráfico 3 - Execução Orçamentária do Portal de Periódicos da CAPES

Gráfico 4 - Evolução do número de instituições participantes

Gráfico 5 - Evolução do número de acessos no Portal

Gráfico 6 - Acessos por estado brasileiro

Gráfico 7 - Periódicos por área do conhecimento

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Três Linhas de Defesa

Figura 2 – Principais fases da contratação pública

Figura 3 – Recorte temporal

Figura 4 – Fluxo da contratação: antes da auditoria

Figura 5 – Fluxo da contratação: após a auditoria

Figura 6 – Atuação da auditoria

Figura 7 – Relação entre auditor e auditado

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 - Principais etapas da contratação pública
- Quadro 2 - Área de atuação dos entrevistados e respectiva relevância
- Quadro 3 - Dez contratações de maior valor em 2012 e 2013
- Quadro 4 - Dez contratações de maior valor em 2017 e 2018
- Quadro 5 - Fases e respectivas variáveis
- Quadro 6 - Variáveis para análise da atuação do controle interno
- Quadro 7 - Informações da denúncia
- Quadro 8 - Irregularidades apontadas no relatório de auditoria
- Quadro 9 - Resultados das variáveis analisadas no período 2012/2013
- Quadro 10 - Resultados das variáveis analisadas no período 2017/2018
- Quadro 11 - Efeitos da auditoria na fase de planejamento da contratação
- Quadro 12 - Efeitos da auditoria na fase da seleção do fornecedor
- Quadro 13 - Efeitos da auditoria na fase da gestão de contratos
- Quadro 14 - Resultados antes e após a auditoria
- Quadro 15 - Resultados das entrevistas sobre a atuação da auditoria
- Quadro 16 - Resultados quanto à relação auditor e auditado

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 Justificativa e problema de pesquisa	15
1.2 Objetivos geral e específicos	17
1.3 Hipótese de pesquisa.....	18
2.PORTAL DE PERIÓDICOS DA CAPES	19
2.1 Contextualização	19
2.2 História	20
2.3 Informações do Portal de Periódicos da CAPES	24
3.REFERENCIAL TEÓRICO.....	33
3.1 Controle na Administração Pública Federal	33
3.1.1 Capacidade do Estado	33
3.1.2 Relação entre controle interno e servidor público	35
3.1.3 Orientações para atuação do controle	40
3.1.4 Controle interno.....	43
3.1.4.1 Sistema de Controle Interno	46
3.1.4.2 Finalidades do SCI e o papel da CGU	48
3.2 Contrato Administrativo.....	53
3.2.1 Base Legal	53
3.2.2 Fases da contratação pública	55
3.2.2.1 Planejamento da contratação	57
3.2.2.2 Seleção do Fornecedor.....	58
3.2.2.2.1 Inexigibilidade de licitação.....	58
3.2.2.3 Gestão de contratos.....	59
4.METODOLOGIA	62
4.1 Estudo de Caso	64
4.1.1 Pesquisa documental	67
4.1.1.1 Variáveis para análise das contratações	70
4.1.2 Entrevistas	72
4.1.2.1 Variáveis para análise das entrevistas.....	74

5.RESULTADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL	76
5.1 Relatório de Auditoria de Demandas Externas	76
5.1.1 Síntese da denúncia.....	76
5.1.2 Síntese sobre as irregularidades.....	79
5.2 Procedimentos das contratações.....	82
5.2.1 Procedimentos das contratações antes da auditoria	82
5.2.2 Procedimentos das contratações após a auditoria	84
6.RESULTADOS DAS ENTREVISTAS	96
6.1 Atuação do controle interno	96
6.1.1 Interação com os auditores	96
6.1.2 Conhecimento dos auditores sobre o Portal.....	99
6.1.3 Pertinência das recomendações e soluções	100
6.1.4 Qualidade dos documentos da auditoria	101
6.1.5 Comunicação e Monitoramento.....	102
6.1.6 Percepção dos resultados da auditoria	104
6.1.7 Percepção do controle.....	107
6.2 Atuação do controle interno na visão da CGU	111
6.2.1 Interação com os servidores públicos	112
6.2.2 Diferenças na forma de atuação	115
6.2.3 Imagem do controle.....	118
6.2.4 Limitações dos servidores públicos.....	121
6.2.5 Divergências nas interpretações	123
6.2.6 Proximidade dos controles	126
6.3 Síntese dos Resultados	129
7.CONCLUSÃO	134
8.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	137
APÊNDICE I	148
APÊNDICE II	150

1. INTRODUÇÃO

1.1 Justificativa e problema de pesquisa

O interesse em desenvolver pesquisa sobre o tema justifica-se pela relevância do Portal de Periódicos da CAPES no acesso às informações científicas por estudantes, professores e pesquisadores em todo o país e pela importância da interação entre auditores e servidores públicos no aperfeiçoamento das atividades de gestão pública e na promoção da transparência e da capacidade do Estado na prestação de melhores serviços públicos.

Para além dos aspectos finalísticos relacionados ao Portal de Periódicos, a pesquisa se concentra na importância das contratações para a manutenção das políticas públicas. Nesse ponto, a atuação do controle interno do Poder Executivo Federal assume papel central a impulsionar a capacidade dos órgãos no aprimoramento da transparência na gestão e da prevenção de falhas ou insuficiências nos procedimentos das contratações públicas, reduzindo os desafios enfrentados pelos servidores envolvidos nas contratações de maior complexidade.

O Portal de Periódicos da CAPES é uma biblioteca virtual que reúne e disponibiliza conteúdos científicos, internacionais e nacionais, a instituições, públicas e privadas, de ensino superior e de pesquisa no Brasil. O Portal se apresenta como uma ferramenta de promoção da igualdade no acesso à informação científica, considerando que os conteúdos são disponibilizados à comunidade acadêmica e científica independentemente da localidade em que o usuário se encontra (CAPES, 2014).

Além do acesso aos conteúdos científicos, como periódicos, bases referenciais, patentes, livros, enciclopédias, conteúdo audiovisual, de acordo com a CAPES, o Portal propicia o fortalecimento da pós-graduação no país, o aumento da produção científica nacional e o crescimento da inserção científica brasileira no exterior. Atualmente, o Portal disponibiliza a estudantes, professores e pesquisadores um acervo com mais de 49.000 materiais científicos de diversas áreas do conhecimento.

Entretanto, para que seja possível disponibilizar o acervo no Portal de Periódicos, além dos investimentos em infraestrutura e tecnologia, a CAPES, por meio de contratos públicos administrativos, contrata os serviços e os conteúdos científicos fornecidos pelas editoras detentoras e provedoras dos conteúdos.

No final de 2019, a instituição possuía cem contratos vigentes, noventa e oito com editoras internacionais e dois contratos com editoras nacionais. Para atender as demandas da comunidade acadêmica e científica do Brasil, a CAPES investiu em 2019 mais de R\$ 431 milhões (quatrocentos e trinta e um milhões de reais). As contratações dos conteúdos científicos que abastecem o Portal de Periódicos da CAPES, como qualquer outra contratação pública, seguem um rito que deve estar fundamentado nas legislações brasileiras que regem as licitações, as contratações públicas e a gestão e fiscalização de contratos.

Essas contratações do Portal de Periódicos sofreram uma auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão do Poder Executivo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão (BRASIL, 2019). Após uma denúncia realizada por empresa que atua no setor de comércio de livros e periódicos no Brasil, o Ministério Público Federal (MPF) solicitou apuração à CGU da regularidade nas contratações realizadas no âmbito do Portal de Periódicos da CAPES (CGU, 2018a).

A ação de controle teve por objetivo “avaliar os fundamentos dos questionamentos apresentados contra a CAPES, bem como atender as demandas sobre a regularidade da contratação da Editora *Elsevier* pela CAPES” (CGU, 2018a, p. 7). De acordo com o relatório de auditoria da CGU (2018a, p. 5), “a auditoria teve como escopo a totalidade dos contratos firmados pela CAPES com a *Elsevier* vigentes ou que estiveram em execução nos anos de 2010 a 2015”, que totalizavam o valor de US\$ 193.681.458,87 (cento e noventa e três milhões, seiscentos e oitenta e um mil, quatrocentos e cinquenta e oito dólares americanos e oitenta e sete centavos). Também foram analisados Termos Aditivos de contratos com “usuários colaboradores”, no valor total de US\$ 7.564.646,14 (sete milhões, quinhentos e sessenta e quatro mil, seiscentos

e quarenta e seis dólares americanos e quatorze centavos) (CGU, 2018a).

Questiona-se se a ação do controle nos contratos do Portal de Periódicos provocou mudanças significativas na CAPES, como alterações nos fluxos de trabalho e nos procedimentos das contratações dos conteúdos científicos junto às editoras. Considerando a relevância do Portal de Periódicos da CAPES como política pública voltada ao desenvolvimento da ciência no Brasil, a importância da interação entre auditor e auditado como estímulo ao aperfeiçoamento das atividades públicas e a relevância das contratações públicas para a manutenção das políticas públicas, o presente trabalho propõe um estudo de caso sobre os efeitos da atuação do controle interno nas contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES.

Alguns questionamentos podem ser levantados sobre os efeitos da atuação da auditoria nas contratações do Portal: As recomendações da CGU foram implementadas? Houve mudanças nas contratações dos conteúdos científicos após a atuação do controle? Quais as mudanças ocorreram na CAPES após a auditoria? A política pública do Portal foi levada em consideração ou ignorada nos trabalhos de auditoria? Qual a percepção dos servidores da CAPES sobre a atuação da CGU na auditoria específica? Qual a percepção da atuação do controle interno na visão dos próprios auditores?

Considerando todos esses questionamentos pontuais, o problema de pesquisa norteador da presente dissertação pode ser resumido da seguinte forma: quais os efeitos gerados nas contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES após a atuação do controle interno do Poder Executivo Federal?

1.2 Objetivos geral e específicos

O trabalho tem por objetivo geral analisar e evidenciar os efeitos da atuação da auditoria do controle interno do Poder Executivo Federal nas contratações públicas firmadas entre a CAPES e as editoras detentoras dos conteúdos científicos, retratando a importância da interação entre o controle interno e os servidores públicos.

Os objetivos específicos são:

- 1.2.1 Elaborar comparativo dos procedimentos das contratações antes e após a ação do controle interno;
- 1.2.2 Identificar as mudanças provocadas nas contratações e na instituição a partir da atuação do controle interno;
- 1.2.3 Evidenciar a percepção dos servidores da CAPES sobre a atuação da CGU na auditoria específica;
- 1.2.4 Evidenciar a percepção dos auditores da CGU sobre a interação do controle interno com os servidores públicos;
- 1.2.5 Propor medidas que contribuam para o aperfeiçoamento e as boas práticas nas contratações e na interação entre auditores e auditados.

1.3 Hipótese de pesquisa

A hipótese de pesquisa proposta no presente estudo é de que os trabalhos de auditoria realizados pela CGU estimularam o aprimoramento dos procedimentos das contratações do Portal de Periódicos da CAPES, nas fases de planejamento, da seleção do fornecedor e da gestão de contratos.

Justifica-se a hipótese de pesquisa, considerando que cabe ao controle contribuir para a melhoria da gestão dos recursos públicos, a partir dos apontamentos dos defeitos, associados às recomendações e propostas de soluções que possam auxiliar nas devidas correções e no aprimoramento das políticas públicas (JUSTEN FILHO, 2018; BALBE, 2013).

Além disso, a inércia do servidor público quanto às recomendações de auditoria pode ensejar em responsabilidade por prevaricação ou improbidade administrativa. Por sua vez, as recomendações do controle interno do Poder Executivo Federal nas contratações do Portal de Periódicos criaram uma oportunidade ao aperfeiçoamento dos processos e procedimentos das contratações, dos mecanismos de acompanhamento da execução do contrato e da transparência no uso dos recursos públicos.

2. PORTAL DE PERIÓDICOS DA CAPES

2.1 Contextualização

O Portal de Periódicos da CAPES é uma biblioteca virtual, ferramenta de política pública, criada no ano de 2000 para viabilizar o acesso à informação de conteúdos científicos nacionais e internacionais a estudantes, professores e pesquisadores. A biblioteca faz parte do Programa de Apoio à Aquisição de Periódicos (PAAP). Mais de 400 instituições de ensino e pesquisa do país são beneficiadas com acesso gratuito aos conteúdos científicos disponibilizados no Portal de Periódicos (CAPES, 2018a).

O incentivo à pesquisa e à formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação é dever do Estado expresso na Constituição Federal de 1988:

O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação¹ (BRASIL, 1988).

[...]

O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho² (BRASIL, 1988).

Segundo a CAPES, o Portal “revolucionou o acesso a informações técnico-científicas e se consagrou como instrumento importante para a atividade científica, tecnológica e acadêmica, reduzindo as desigualdades regionais no acesso à ciência” (CAPES, 2014, p. 41). Além disso, contribui para a “formação de recursos humanos de alto nível para o país, para o desenvolvimento da pesquisa nacional e para o crescimento da inserção científica brasileira no exterior” (CAPES, 2018a, p. 80). O Portal de Periódicos é, portanto, essencial às finalidades da CAPES, “de fomento, avaliação e regulação dos cursos de Pós-Graduação e desenvolvimento da pesquisa científica no Brasil” (CAPES, 2020a).

¹ Artigo 218 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

² Parágrafo 3º do artigo 218 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

2.2 História

A política pública do Governo Federal, com objetivo de incentivar o acesso aos conteúdos científicos e de fortalecer a pós-graduação no Brasil, surgiu em 1990, quando foi criado o Programa Brasileiro de Apoio a Bibliotecas (Probib) das Instituições de Ensino Superior (IES) pelo MEC - Ministério da Educação (CAPES, 2020b).

Em 1994, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Secretaria de Ensino Superior (Sesu) e a CAPES iniciaram um movimento de apoio às bibliotecas vinculadas a cursos de pós-graduação (ALMEIDA, 2013). As quatro instituições financiavam aquisições de revistas impressas para as universidades públicas federais (CORREA *et al.*, 2008).

Após as iniciativas, a CAPES criou o PAAP, em 1995, com intuito de otimizar os recursos na compra de periódicos e fortalecer as coleções científicas das IES (CAPES, 2008). A CAPES centralizou as aquisições de periódicos para atender um grupo de universidades, entretanto o programa foi considerado inviável, pois não atendia as necessidades de todas as IES, os materiais eram impressos e as compras e licitações centralizadas atrasavam as entregas dos materiais científicos. Além disso, em 1998, como consequência da crise orçamentária do Governo Federal e a desvalorização do Real, o PAAP sofreu um corte no orçamento comprometendo ainda mais as aquisições dos periódicos científicos (CORREA *et al.*, 2008).

Nesse cenário de crises e cortes, a CAPES, baseada no Programa Biblioteca Eletrônica (ProBE) do estado de São Paulo, passou a dedicar-se à Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), “que se espelha em experiências internacionais de acesso *online* aos textos integrais” (FRAZÃO, 2017, p. 49).

O ProBE, patrocinado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), foi um consórcio pioneiro no país que reunia a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), a Universidade Estadual Paulista (Unesp), a Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e o Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciência da Saúde

(BIREME) nas aquisições e implementações de periódicos científicos eletrônicos no meio acadêmico (FAPESP, 2003).

A partir da implementação do Portal de Periódicos da CAPES, o ProBE encerrou suas atividades e as universidades públicas e parte das instituições de ensino e pesquisa de São Paulo passaram a ter acesso aos conteúdos científicos no Portal Periódicos da CAPES (FAPESP, 2003).

Os periódicos científicos antes em formato impresso, que atendiam um número restrito de instituições, evoluíram para o formato eletrônico com o lançamento do Portal de Periódicos, em novembro de 2000. De acordo com a CAPES (2020b), o Portal foi lançado na mesma época em que as editoras iniciavam as digitalizações dos seus acervos.

Em 2001, o PAAP foi regulamentado com o objetivo de “planejar, coordenar e executar ações que têm a finalidade de facilitar e promover o acesso à informação científica e tecnológica internacional e nacional a instituições de ensino superior e de pesquisa do País³” (CAPES, 2017).

O serviço de periódicos eletrônicos teve origem com o PAAP (CAPES, 2020b). O PAAP foi atualizado por meio da Portaria CAPES nº 74, de 05 de abril de 2017, que estabelece a organização e o funcionamento, os requisitos para a participação das instituições ao Programa e respectivas obrigações, as normas para uso das publicações eletrônicas pelas instituições e o termo de compromisso que deve ser assinado pelas instituições participantes do PAAP. Segundo a Portaria, o Programa é responsável pelas seguintes iniciativas:

- I - **Aquisição de publicações eletrônicas e distribuição de conteúdo** de interesse das instituições participantes, através de números de IP (*internet protocol*) autorizados pela CAPES;
- II - Promoção da integração do PAAP com outros programas cooperativos nacionais e internacionais, visando **ampliar e facilitar o acesso a serviços de informação no País**;
- III - Incentivo ao desenvolvimento de programas interinstitucionais de aquisição planejada e cooperativa, em bases regionais ou temáticas, visando **reduzir duplicações de títulos e aumentar o número de publicações disponíveis no País**;
- IV - Promoção da integração do PAAP com outros programas cooperativos nacionais e internacionais, visando **ampliar e facilitar o acesso a serviços de informação no País**⁴ (CAPES, 2017, grifo nosso).

³ Artigo 1º da Portaria CAPES nº 74, de 5 de abril de 2017.

⁴ Artigo 3º da Portaria CAPES nº 74, de 05 de abril de 2017.

Com o Portal de Periódicos, a CAPES iniciou o processo de centralização e otimização das aquisições dos conteúdos científicos eletrônicos diretamente com as editoras internacionais (CAPES, 2020b). No início, o Portal contava com 9 bases referenciais e aproximadamente 1.800 periódicos em texto completo (ALMEIDA, 2013). Atualmente, o Portal disponibiliza 135 bases referenciais e 49.247 periódicos em texto completo, além de livros e outros materiais científicos⁵.

Antes da implementação do Portal, os problemas para o acesso aos materiais científicos estavam associados:

- à renovação de títulos existentes e na aquisição de mais títulos;
- ao quantitativo de cursos de pós-graduação das instituições, o qual estabelecia a quantidade de recursos ganhos;
- à demora na entrega dos fascículos;
- às coleções incompletas; e
- à duplicidade do acervo nas instituições (CAPES, 2013 *apud* MIRANDA, CARVALHO e RAMOS, 2015, p. 195).

Segundo a CAPES (2020a), o Portal foi criado com objetivo de reduzir custos, já que seria mais caro comprar os conteúdos científicos impressos para cada instituição federal de ensino superior, e facilitar o acesso à informação, diminuindo as diferenças no acesso aos conteúdos científicos. Nesse sentido, o Portal de Periódicos propicia o acesso aos conteúdos científicos de estudantes, professores e pesquisadores, independentemente de sua localização no país. “A missão do Portal de Periódicos é de promover o fortalecimento dos programas de pós-graduação no Brasil por meio da democratização do acesso *online* à informação científica internacional de alto nível⁶” (CAPES, 2020a). Para corroborar com a afirmação, Miranda, Carvalho e Ramos (2015) apontam que,

o Portal atua como importante instrumento no avanço da comunicação científica, subsidiando e promovendo o acesso à Informação em Ciência e Tecnologia em tempo real, disponibilizando aos pesquisadores grande fatia da produção científica internacional e nacional atualizada, propiciando o avanço da Pós-Graduação brasileira em nível *stricto sensu* (MIRANDA, CARVALHO e RAMOS, 2015, p. 185).

⁵ As informações foram obtidas por meio de *e-mail* enviado ao Portal de Periódicos da CAPES no dia 9 de janeiro de 2020.

⁶ Informações estão disponíveis no site da CAPES: www.periodicos.capes.gov.br.

O Portal é considerado um “modelo de consórcio de bibliotecas único no mundo⁷”, por ser totalmente financiado pelo governo brasileiro (CAPES, 2020a). O modelo do Portal de Periódicos despertou interesse de acesso em outros países. Cabo Verde e Cuba tiveram acessos livres às coleções do Portal com a política de cooperação internacional do Ministério da Educação (CAPES, 2005). O Portal tornou-se referência para projetos em outros países da América Latina, como Argentina, Uruguai, México, Colômbia e Venezuela, todos tiveram apoio técnico da CAPES (CAPES, 2005). Com a participação da CAPES, a Argentina inaugurou um portal semelhante em 2002, “na página principal, foram colocadas as logomarcas da Secretaria de Ciência e Tecnologia do governo da Argentina e da CAPES, como forma de reconhecimento” (CORREA *et al.*, 2008, p. 141).

A biblioteca virtual atende às demandas dos setores acadêmico, produtivo e governamental e propicia o aumento da produção científica nacional e o crescimento da inserção científica brasileira no exterior (CAPES, 2020a). São objetivos do Portal de Periódicos da CAPES:

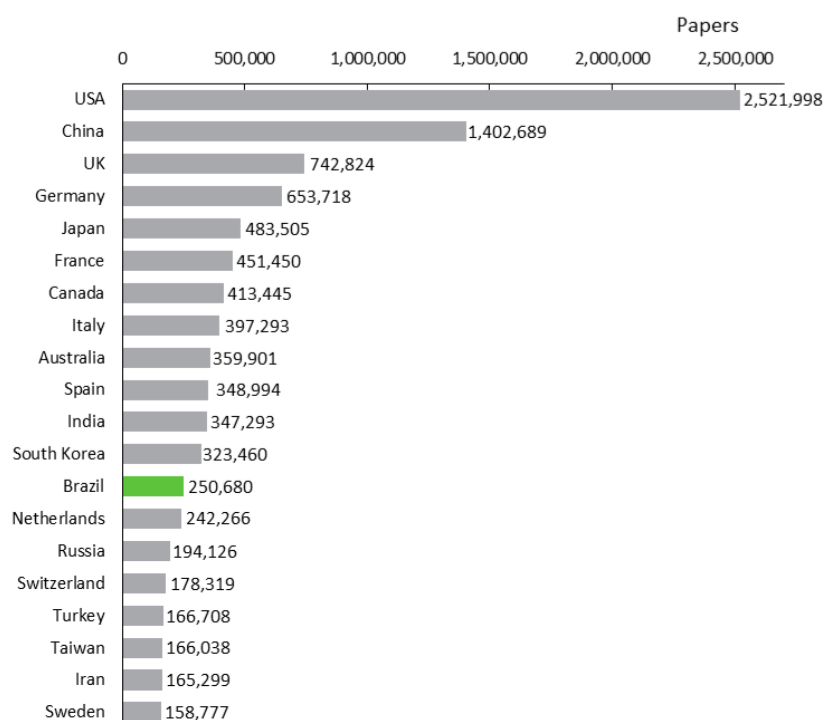
- A **promoção do acesso irrestrito do conteúdo do Portal de Periódicos** pelos usuários e o compartilhamento das pesquisas brasileiras em nível internacional;
- A **capacitação do público usuário** – professores, pesquisadores, alunos e funcionários – na utilização do acervo para suas atividades de ensino, pesquisa e extensão;
- O **desenvolvimento e a diversificação do conteúdo** do Portal pela aquisição de novos títulos, bases de dados e outros tipos de documentos, tendo em vista os interesses da comunidade acadêmica brasileira;
- A **ampliação do número de instituições usuárias do Portal de Periódicos**, segundo os critérios de excelência acadêmica e de pesquisa definidos pela CAPES e pelo Ministério da Educação (CAPES, 2020a).

Segundo a *Nature International Journal of Science*, o Brasil ocupou em 2014 a 23^a posição no *ranking* de produções científicas no mundo, liderando a posição na América Latina, na frente da Argentina, Chile e México que ficaram em 30^a, 32^a e 34^a no índice global (NATURE, 2015). Apesar do crescimento, os números são insuficientes para colocar os países da América Latina e das Ilhas do Caribe entre as principais comunidades científicas do mundo.

⁷ Informações estão disponíveis no site da CAPES: www.periodicos.capes.gov.br.

A *Clarivate Analytics* realizou estudos e análises de pesquisas brasileiras, no período de 2011 a 2016. Apontou o estudo que o Brasil está aumentando a produção científica, é o 13º no mundo em número de artigos revisados por pares produzidos na época da pesquisa (CLARIVATE, 2017). O gráfico a seguir mostra as posições dos países na produção de artigos.

Gráfico 1 - Artigos publicados no período de 2011 a 2016



Fonte: *Clarivate Analytics* (2017).

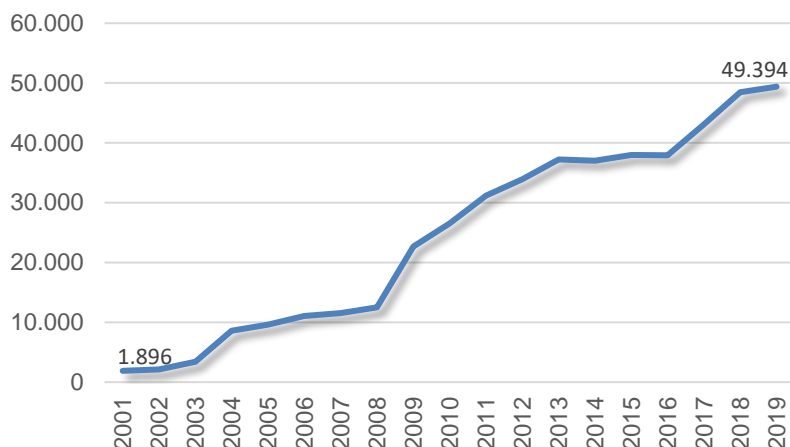
2.3 Informações do Portal de Periódicos da CAPES

Desde o nascimento, o Portal de Periódicos da CAPES oferta um número cada vez maior de conteúdos científicos. O Portal conta com um acervo de 49.247 periódicos em texto completo, 135 bases referenciais, 12 bases dedicadas exclusivamente a patentes, além de livros, enciclopédias e obras de referência, normas técnicas, estatísticas e conteúdo audiovisual, totalizando um número de publicações não seriadas de 331.565⁸.

⁸ As informações foram obtidas por *e-mail* enviado ao Portal de Periódicos da CAPES no dia 9 de janeiro de 2020.

A evolução da quantidade de periódicos em texto completo, bases referenciais e patentes que a CAPES investiu ao longo dos anos, de 2001 até 2019, pode ser acompanhada no gráfico 2.

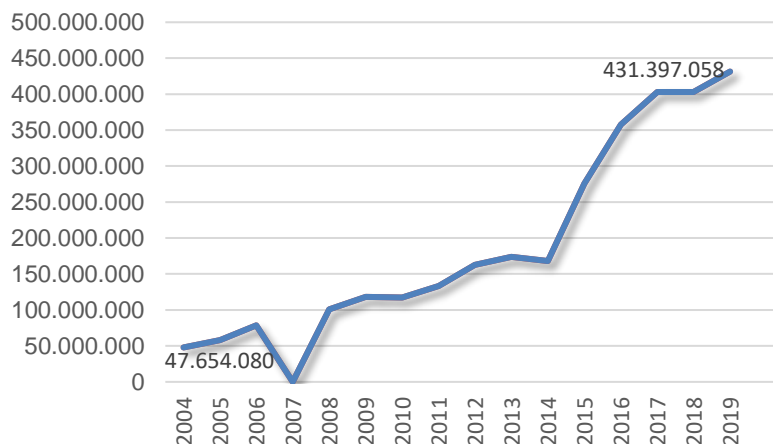
Gráfico 2 - Evolução do acervo do Portal de Periódicos da CAPES



Elaborado pela autora (2020). Fonte: CAPES, 2020e.

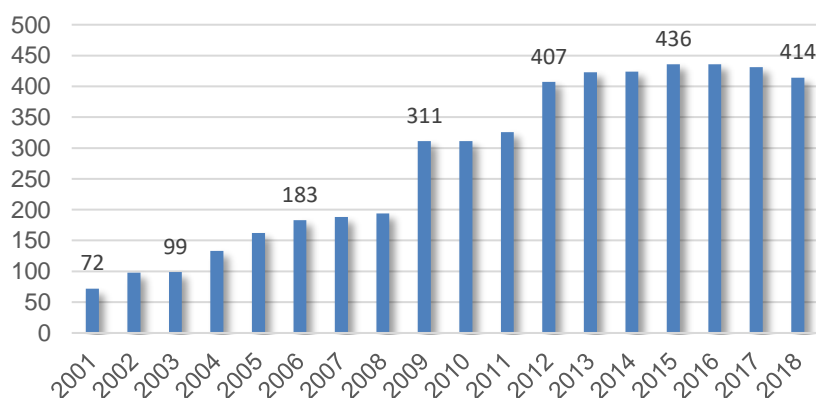
Em relação à coleção do Portal de Periódicos, a CAPES investe em títulos considerados pelos usuários como os mais importantes para sua área de conhecimento, à medida que são adquiridos os periódicos, as coleções vão sendo complementadas (CAPES, 2014).

Em 2019, o Governo Federal investiu mais de R\$ 431 milhões (quatrocentos e trinta e um milhões de reais) no Portal de Periódicos, um aumento de mais de R\$ 28 milhões (vinte e oito milhões de reais) comparado ao ano anterior (CAPES, 2020c). O gráfico 3 representa o crescimento do orçamento que foi executado pela CAPES no Portal de Periódicos, no período de 2004 a 2019.

Gráfico 3 - Execução Orçamentária em Reais

Elaborado pela autora (2020). Fonte: CAPES, 2020c.

Sobre o número de instituições que acessam o Portal de Periódicos, de acordo com a CAPES, o Portal reunia 72 instituições participantes no ano de 2001. Chegou ao maior número nos anos de 2015 e 2016, com 436 instituições, e em 2018, a quantidade foi de 414 instituições participantes⁹. A evolução do número de instituições participantes ao longo dos anos pode ser verificada no próximo gráfico.

Gráfico 4 - Evolução do número de instituições participantes

Elaborado pela autora (2020). Fonte: CAPES, 2020e.

⁹ As informações foram obtidas por *e-mail* enviado ao Portal de Periódicos da CAPES no dia 9 de janeiro de 2020.

Segundo a CAPES, estudantes, professores, pesquisadores e funcionários das instituições participantes têm acesso gratuito ao conteúdo do Portal nos computadores das instituições ou por ela autorizados (CAPES, 2020d). Possuem acesso gratuito aos conteúdos completos do Portal de Periódicos as seguintes categorias de instituições:

- I. Instituições federais de ensino superior;
 - II. Unidades de pesquisa com pós-graduação, avaliadas pela CAPES com nota 4 (quatro) ou superior;
 - III. Instituições públicas de ensino superior não federais com pós-graduação avaliadas pela CAPES com nota 4 (quatro) ou superior;
 - IV. Instituições privadas de ensino superior com pelo menos um doutorado com avaliação 5 (cinco) ou superior pela CAPES;
 - V. Instituições com programas de pós-graduação recomendados pela CAPES, e que atendam aos critérios de excelência definidos pelo Ministério da Educação - MEC.
- Parágrafo Único - Para efeito de eleição das Instituições para participação no Programa serão consideradas as notas atribuídas na última avaliação realizada pela CAPES¹⁰ (CAPES, 2017).

Outras pessoas interessadas em acessar o Portal de Periódicos da CAPES, mas que não estejam vinculadas a uma instituição classificada nas categorias acima, podem acessar conteúdos que são livres. O Portal oferece gratuitamente bases de dados nacionais e internacionais, referências de teses e dissertações produzidas nos programas de pós-graduação de todo o Brasil e periódicos brasileiros que tenha uma boa avaliação no Qualis¹¹ (CAPES, 2020d).

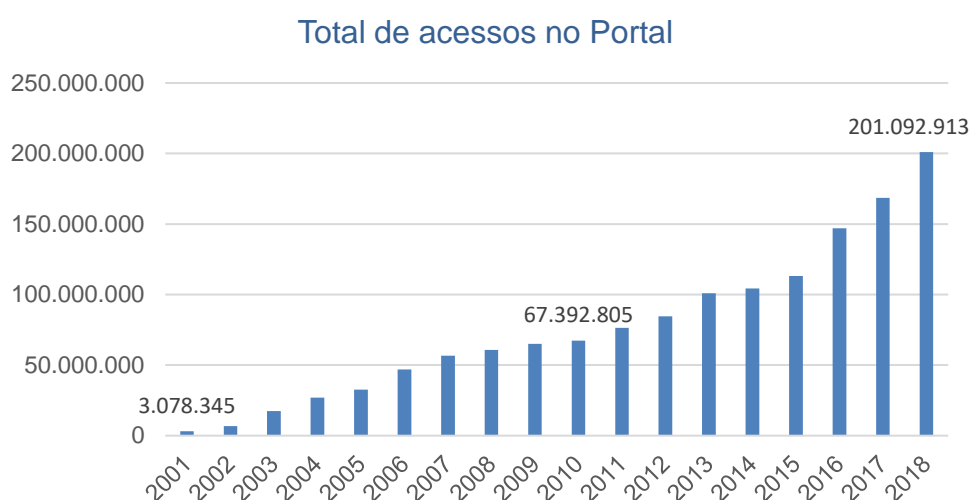
Em comparação ao ano de 2001, o Portal de Periódicos sofreu um aumento de mais de 198 milhões de acessos a textos completos, bases referenciais e resumos. Foram registrados 201.092.913 acessos ao Portal em 2018, que representam mais de 550 mil acessos diários.

¹⁰ Artigo 19 da Portaria CAPES nº 74, de 5 de abril de 2017, que aprova o regulamento do Programa de Apoio à Aquisição de Periódicos – PAAP.

¹¹ O Qualis Periódicos é um sistema usado para classificar os artigos publicados em periódicos científicos dos programas de pós-graduação. Qualis afere a qualidade dos artigos e de outros tipos de produção, a partir da análise de qualidade dos veículos de divulgação, ou seja, periódicos científicos. A classificação de periódicos é realizada pelas áreas de avaliação e passa por processo anual de atualização. Esses veículos são enquadrados em estratos indicativos da qualidade - A1, o mais elevado; A2; A3; A4; B1; B2; B3; B4; e C - com peso zero. Disponível em: <https://www.CAPES.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/qualis-periodicos-e-classificacao-de-producao-intelectual>. Acesso em: 16/01/2020.

Percebe-se um aumento significativo no número de acessos ao Portal no decorrer dos anos. O que comprova a relevância do Portal de Periódicos da CAPES para o acesso às informações científicas no Brasil. A progressão da quantidade de acessos no Portal pode ser conferida no gráfico 5.

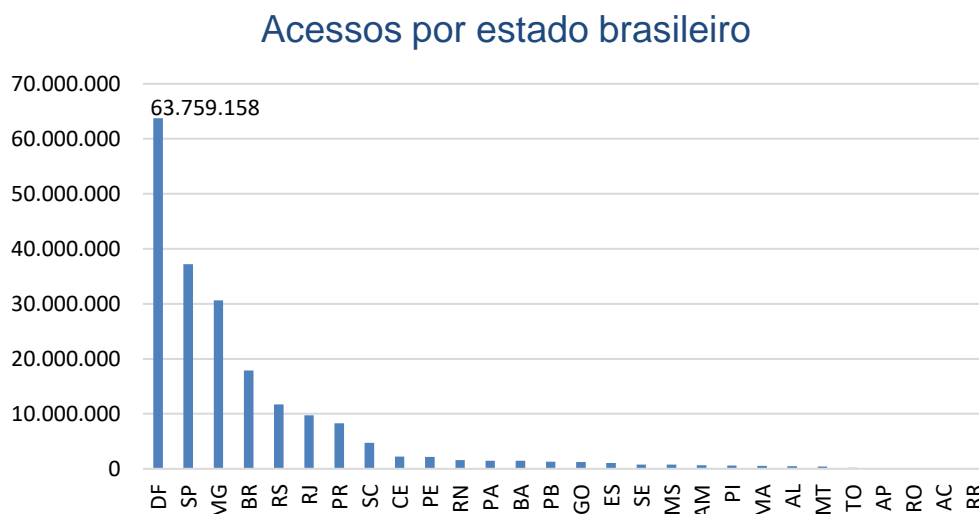
Gráfico 5 - Evolução do número de acessos no Portal



Elaborado pela autora (2020). Fonte: CAPES, 2020e.

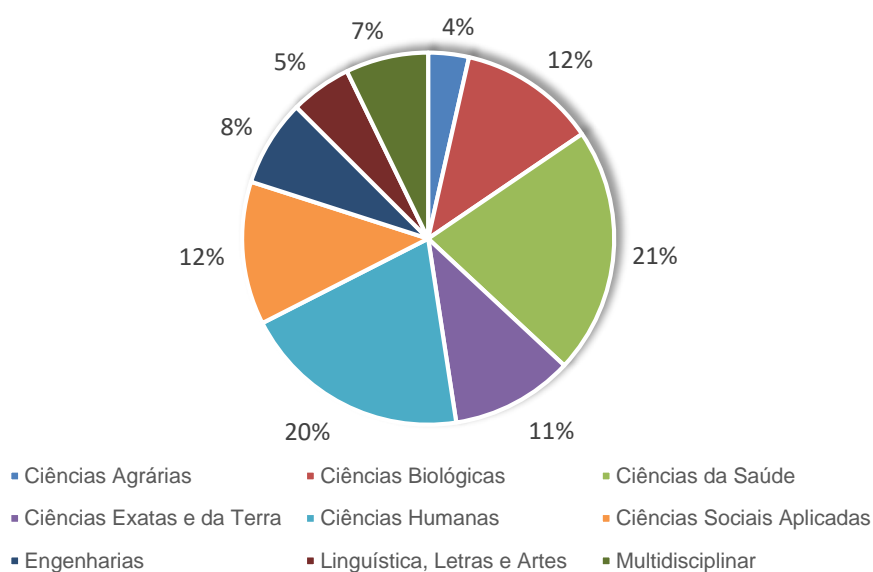
As informações disponibilizadas no GEOCAPES (2019), Sistema de Informações Georreferenciais da CAPES, evidenciam uma desproporção na quantidade de acessos por estado brasileiro. Os números evidenciam que os estados da região norte do país possuem uma quantidade de acessos ao Portal de Periódicos bastante inferior se comparado com os outros estados do Brasil.

O Distrito Federal lidera o *ranking* com 63.759.158 acessos ao Portal e o estado de Roraima com 61.348 apresenta a menor quantidade de acessos. Essa diferença pode ser observada no próximo gráfico.

Gráfico 6 - Acessos por estado brasileiro

Fonte: GEOCAPES, 2019. Última atualização em 02/07/2019.

Os conteúdos científicos do Portal estão divididos em oito áreas do conhecimento: Ciências Agrárias, Ciências Biológicas, Ciências da Saúde, Ciências Exatas e da Terra, Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Engenharias, Linguística, Letras e Artes, além de uma área Multidisciplinar.

Gráfico 7 - Periódicos por área do conhecimento

Elaborado pela autora (2020). Fonte: CAPES, 2020e.

Conforme as informações no gráfico a seguir, a área do conhecimento com maior percentual de periódicos no Portal é a Ciência da Saúde, com 21%.

Uma vez apresentadas as informações sobre o Portal de Periódicos da CAPES, sua história e aplicabilidade, o próximo tópico abordará assuntos relacionados aos contratos administrativos firmados na Administração Pública Federal (APF), com respectivas definições legais e fases necessárias à formalização de contratos, com foco no tipo de contratação realizada pelo Portal. Destaca-se que para que seja possível a disponibilização do acervo científico aos estudantes, pesquisadores e professores, editoras detentoras dos conteúdos científicos assinam contratos públicos administrativos junto à CAPES, os quais constituem o objeto de estudo desta pesquisa.

2.4 Levantamento da demanda

O acervo disponibilizado no Portal de Periódicos é garantido pela CAPES a partir das assinaturas de contratos com editoras nacionais e internacionais proprietárias dos conteúdos científicos. Os conteúdos da biblioteca virtual são assinados por tempo determinado. As renovações dos contratos são realizadas no final de cada vigência e, principalmente, de acordo com o interesse dos usuários, estudantes, professores e pesquisadores, em manter o acesso ao periódico e à base de dados (CAPES, 2018b).

De acordo com a CAPES (2018b), “a manifestação dos pesquisadores é o melhor indicador da necessidade de continuidade ou não dos conteúdos no acervo”. Dessa forma, os pesquisadores usuários fazem um trabalho de seleção dos materiais que vão compor o acervo.

A maneira como um usuário pode sugerir uma publicação científica ao Portal de Periódicos é uma das perguntas mais frequentes à CAPES. O interessado, por meio de mensagens, correio eletrônico, carta ou ofício, indica o conteúdo científico necessário (CAPES, 2018b). Consoante a CAPES (2020f), a mensagem deve conter “o nome da revista científica, base de dados ou documento, o ISSN (se houver), o título, o editor/fornecedor responsável, o assunto ou a área do conhecimento, o nome da pessoa e o nome da sua instituição”. Se a demanda atender aos critérios estabelecidos pela CAPES,

poderá ser incluída no Portal.

As sugestões para as novas inclusões e assinaturas são, de acordo com a CAPES (2020g) analisadas pelos coordenadores de área, pelo Conselho Consultivo do PAAP e pela comunidade acadêmica usuária do Portal, com base nos critérios abaixo:

- Cursos de pós-graduação na área no país: número de cursos, avaliações recebidas, número de professores e de alunos, produtividade e outras características;
- Número de títulos disponíveis no Portal sobre o assunto e total de consultas destes títulos;
- Número de títulos disponíveis no Portal sobre o assunto em relação às demais áreas representadas;
- Fator de impacto da publicação, conforme o *Journal Citation Reports do Institute for Scientific Information (ISI)*;
- Número de indicações do título;
- Disponibilidade de recursos financeiros por parte da CAPES;
- Viabilidade de formalização de contrato com o fornecedor;
- Outros fatores que possam interferir na seleção do título (CAPES, 2020g).

Entretanto, a contratação de novas assinaturas somente é realizada se a CAPES dispuser de orçamento (CAPES, 2018b). Destaca-se que para que seja possível a disponibilização do acervo científico aos estudantes, pesquisadores e professores, a CAPES formaliza contratos com as editoras detentoras dos conteúdos. Foram esses os contratos que passaram pela auditoria da CGU, responsável pelo controle interno do Poder Executivo Federal, após denúncia formalizada junto ao MPF, conforme expôs o relatório da CGU (2018).

Considerando a relevância do Portal de Periódicos da CAPES como política pública voltada ao desenvolvimento da ciência no Brasil, a importância da interação entre o controle interno e o servidor público no aprimoramento das atividades de gestão pública e dos procedimentos das contratações para a manutenção das políticas públicas, a pesquisa propõe responder a seguinte pergunta de pesquisa: quais os efeitos gerados nas contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES após a atuação do controle interno do Poder Executivo Federal?

Para responder ao questionamento, o estudo de caso tem por objetivo analisar e evidenciar os efeitos da atuação da auditoria do controle interno do

Poder Executivo Federal nas contratações públicas firmadas entre a CAPES e as editoras detentoras dos conteúdos científicos, retratando a importância da interação entre o controle interno e os servidores públicos. Para atingir esse objetivo, serão apresentados no próximo capítulo o referencial teórico que norteia a pesquisa, com ênfase nos estudos sobre Controle na Administração Pública Federal e Contrato Administrativo. A literatura, as definições, as discussões e as legislações apresentadas a seguir serviram de base e fundamentação para a realização desse trabalho.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Controle na Administração Pública Federal

3.1.1 Capacidade do Estado

A habilidade de o Estado se organizar junto aos atores políticos e sociais para atingir seus objetivos é conhecida na literatura por capacidade estatal ou capacidade do Estado (CINGOLANI, 2013; GOMIDE, 2014; SOUZA, 2017; AGUIAR e LIMA, 2019). A capacidade do Estado é vista quando instituições públicas e privadas organizadas a favor de um propósito são capazes de impulsionar e viabilizar de maneira eficaz a implementação e a execução de uma política pública (GOMIDE, 2014).

A literatura acadêmica apresenta diversos conceitos para capacidade estatal, de acordo com Knutsen (2012) *apud* Chuaire, Scartascini e Tommasi (2014, p.12, tradução nossa), “capacidade estatal é entendida como a implementação bem-sucedida de políticas públicas por meio de uma burocracia eficiente”¹². O Banco Mundial, *World Bank* (1997) *apud* Cingolani (2013, p. 29, tradução nossa), define capacidade do Estado como “a capacidade de empreender e promover a ação coletiva com eficiência”¹³. Evans (1992) *apud* Souza (2017, p. 1) define a capacidade estatal como “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los”. Para Geddes (1996),

a capacidade de implementar políticas estatais depende da capacidade de tributar, coagir, moldar os incentivos enfrentados por atores privados e tomar decisões burocráticas eficazes durante o curso da implementação. Todas essas habilidades dependem, por sua vez, da existência de organizações burocráticas eficazes¹⁴ (Geddes, 1996 *apud* Cingolani, 2013, p. 29, tradução nossa).

Considerando a literatura, verifica-se que a capacidade de o Estado

¹² *state capacity is understood as the successful implementation of public policies through an efficient rule-following bureaucracy.*

¹³ *state's capability is defined as the ability to undertake and promote collective action efficiently.*

¹⁴ *the capacity to implement state-initiated policies depends on the ability to tax, coerce, shape the incentives facing private actors, and make effective bureaucratic decisions during the course of implementation. All of these abilities depend in turn on the existence of effective bureaucratic organizations.*

ofertar bens e serviços públicos eficientes por meio das políticas públicas requer habilidade de organização burocrática. A capacidade do Estado em promover políticas públicas eficazes deve ir além da simples vontade, é necessário mobilizar um conjunto de conhecimentos, mecanismos e ações junto aos atores para que os resultados sejam atingidos (SOUZA, 2017). As instituições, os instrumentos e a responsabilidade pelo controle e transparência se organizam em torno de cada política pública de forma a subsidiar a entrega de bens e serviços. A capacidade e a habilidade do Estado implementar e executar políticas públicas são determinadas pelos arranjos institucionais e as diretrizes dos respectivos arranjos justificarão seus resultados (PIRES e GOMIDE, 2014).

Nesse cenário, observa-se que a política pública do Portal de Periódicos da CAPES está inserida em um arranjo que envolve várias instituições, públicas e privadas, que impulsionam os setores estatais, Ministério da Educação, universidades, centros de pesquisas e hospitais públicos, Advocacia-Geral da União (AGU), órgãos de controle (Controladoria-Geral da União - CGU, Tribunal de Contas da União - TCU, Ministério Público Federal - MPF, Polícia Federal - PF), e os setores não estatais, empresas, universidades, centros de pesquisas e hospitais privados, organizações sociais, filantrópicas e sem fins lucrativos. Nesse arranjo de instituições, cada setor é conduzido pelos próprios objetivos e interesses que estimulam uma série de recursos financeiros e orçamentários, infraestrutura, tecnologias, pessoas, normativos legais, capazes de viabilizar a execução da política pública (PIRES e GOMIDE, 2014).

Partindo desse contexto, entende-se que a relação entre o controle interno do Poder Executivo Federal e o servidor público nasce de um arranjo institucional que pode beneficiar o Estado na implementação e na execução de políticas públicas. A relação (arranjo) controle e servidor público (controlador e controlado) pode contribuir sobremaneira para aprimorar as atividades de gestão pública, aumentando a transparência e as capacidades na prestação de melhores serviços públicos. Nesse sentido, o próximo tópico apresenta informações de uma revisão da bibliografia acerca da relação entre o controle interno e o servidor público.

3.1.2 Relação entre controle interno e servidor público

Como órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, a CGU tem por objetivo estimular o aprimoramento e a transparência da gestão pública, realizando atividades coordenadas para a melhoria das atividades administrativas dos órgãos públicos (CGU, 2017b; ARANTES, 2016, OLIVIERI, 2016).

Para que isso seja possível é importante que os servidores públicos reconheçam a atuação de controle como uma oportunidade de melhoria. A forma de atuação dos auditores diante das ineficiências ou das negligências da gestão dos órgãos pode influenciar na proposta de aprimoramento das atividades públicas (ARANTES, 2016).

A depender da atuação do auditor o gestor público pode ter uma visão mais positiva do trabalho de auditoria, podendo contribuir de maneira significativa nos resultados desses trabalhos (ARANTES, 2016). Por outro lado, o gestor com percepção negativa da ação do controle poderá se sentir ameaçado, essa situação pode ocorrer principalmente quando o auditor “busca o cumprimento das regras independentemente dos esforços e das intenções dos atores organizacionais [...]” (ARANTES, 2016, p. 17).

Arantes (2016) parte do princípio que o auditor do controle interno exerce a função de regulador e os gestores públicos a função de regulados. A partir dessa premissa, o autor apresenta três fatores que podem influenciar nessa relação de regulação: 1) características dos gestores públicos; 2) contexto relacional e 3) comportamento dos auditores. Das características dos gestores públicos, depreende-se que quanto maior os fatores de posição hierárquica, de conhecimento da organização, de autonomia e do nível de instrução, melhor será a percepção do gestor sobre a atuação do controle interno. O contexto relacional, como o modelo de gestão, a maturidade da instituição e o objeto de trabalho, também influencia na relação entre auditor e auditado. Por fim, tem influência direta no relacionamento junto aos auditados o próprio comportamento dos auditores, como o relacionamento interpessoal e o conhecimento sobre o objeto auditado. Arantes (2016) propõe a identificação durante a auditoria de quais dos três fatores mais influenciam na relação entre o controle interno e o gestor

público, de maneira que seja possível alinhar a atuação.

Com objetivo de colaborar com o desenvolvimento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, Araújo (2007) realizou pesquisa sobre a percepção dos auditores internos das Instituições Federais de Ensino (IFEs) vinculadas ao Ministério da Educação acerca da atuação da CGU e seu impacto na melhoria da gestão pública. Apesar de terem sido encontradas diversas percepções entre os auditores internos, o trabalho revelou que, a despeito das recomendações da CGU influenciarem nas decisões dos gestores públicos e os relatórios de auditoria serem claros e objetivos, a ação da CGU leva em consideração mais as questões formais e legais do que os gerenciais, na grande maioria não se relacionam aos resultados finalísticos das IFEs e não existe atuação em conjunto com as instituições na busca da melhor aplicação dos recursos públicos. O trabalho trouxe à luz a necessidade de melhoria nos procedimentos e atuação do controle interno no sentido de melhorar a cooperação com os atores envolvidos no sistema e o controle mais focado em resultados.

Nesse mesmo sentido, Balbe (2013) tratou da dinâmica da atividade de controle interno com foco nos resultados, com objetivo de verificar se o controle interno tem contribuído para o aprimoramento da administração pública. O estudo apontou para dois tipos de resultados: 1) de curto prazo, que são as recomendações do controle interno que visam a reformulação de políticas públicas e o ressarcimento de valores; e 2) de longo prazo, que provocam serviços públicos mais econômicos e eficientes, com base em tecnologias.

As informações da pesquisa foram categorizadas em três tipos para análise: gestão de pessoas e do conhecimento, processo de trabalho e imagem do controle interno. A análise do autor apontou que os servidores do controle são comprometidos com a formação de pessoas e de conhecimento, mas ainda pode evoluir a capacidade de conduzir equipes. Sobre o processo de trabalho, na época do estudo, existia a necessidade de melhorar o sistema de acompanhamento dos resultados e o aprimoramento dos trabalhos. Quanto à imagem do controle interno, o estudo revelou que ainda serão necessários esforços para mudar a imagem do controle interno meramente formal e punitivo.

O trabalho destacou o cuidado que os auditores precisam despender para garantir a qualidade dos relatórios de auditoria e a interação com os gestores públicos, tendo em vista que os melhores resultados de auditoria e a eficiência nos gastos públicos dependem essencialmente da concordância dos gestores públicos em atender às recomendações do controle. Assim, ressaltou a necessidade de ponderação nos registros e no acompanhamento dos resultados pela “[...] solidez metodológica, pela razoabilidade e pelo bom senso” (BALBE, 2013, p. 243).

Apesar de o estudo concluir que a atuação do controle interno contribui para a melhoria da gestão dos recursos públicos, foi indicada a necessidade de aprimoramentos ao trabalho de acompanhamento dos resultados do órgão de controle interno em pelo menos cinco pontos: 1) desenvolvimento de sistema para registro e acompanhamento das providências adotadas; 2) aprimoramento dos processos de trabalho quanto a procedimentos e acompanhamento dos resultados; 3) melhor disseminação do efetivo papel do controle interno como parceiro dos gestores no aprimoramento das políticas públicas; 4) desenvolvimento de lideranças capazes de influenciar e mobilizar pessoas em prol da boa gestão dos recursos públicos; 5) assinatura de compromissos entre as partes para atingir os resultados de forma mais eficiente. Conforme vislumbrou Balbe (2013, p. 250), “[...] o bom funcionamento dos órgãos de controle interno será fundamental no processo de monitoramento e aperfeiçoamento das políticas públicas”.

De acordo com Cardoso Júnior e Pires (2011, p. 248), “o controle não pode ser um fim em si mesmo, mas um elemento do processo de aperfeiçoamento contínuo da atuação do Estado”. Os autores trazem à discussão os dilemas entre o controle e a autonomia de gestão. Acreditam que para superar os dilemas e equilibrar a integração entre controle e gestão pública é necessário o ajuste entre o planejamento governamental, a gestão e o controle, considerados, segundo os autores, como elementos indispensáveis ao desenvolvimento nacional.

Além disso, outra forma de aliviar as tensões entre o controle e a gestão é a “nova” forma como o controle se “distancia da mera noção de

“verificar”, ou “confrontar com o rol”, e o aproxima da condição de instrumento para o processo decisório, avaliação e aperfeiçoamento de ações governamentais” (CARDOSO JÚNIOR e PIRES, 2011, p. 252). Conforme os autores, esses preceitos revelam como o controle interno pode exercer tanto sua função de controle do poder quanto contribuir para a melhoria da gestão pública e das políticas públicas.

Olivieri (2016) analisou relatórios de auditoria elaborados por controles do Poder Executivo em seis obras de infraestrutura. Os estudos de caso revelaram que a APF se torna refém à medida que negligencia controles internos administrativos, ficando vulnerável às ações dos órgãos de controle meramente legalistas. A ineficiência da administração pública em planejar, implementar e monitorar afeta diretamente os trabalhos de auditoria do controle, tendo em vista que o controle passa a analisar detalhes procedimentais e de conformidades, que foram descuidados pelos gestores, ao invés de realizar análise mais gerencial centrada no resultado da política pública.

Da literatura internacional, Olivieri (2016) revelou que nos países da União Europeia e dos Estados Unidos (EUA) os controles internos possuem ênfase mais nos aspectos gerenciais, de forma que contribuam para a efetividade da política pública, e menos nos aspectos legalistas de controle, contudo sem eximir-se de fazê-los também, de maneira que contribuam para a efetividade da gestão. Conforme afirma a pesquisa, esses países têm o controle interno como um aliado para que as organizações públicas possam alcançar os objetivos e resultados nas suas políticas públicas.

No Brasil, de acordo com o estudo, a atuação do controle está voltada para o controle de legalidade, a despeito da preocupação, dos debates e das discussões já existentes para um controle mais voltado ao desempenho e resultado. Essa atuação mais legalista da atuação do controle ficou evidenciada nas opiniões dos servidores na posição de controlados que concordaram com a ineficiência da atuação dos órgãos controladores, preponderantemente legalista, de postura “policialesca” direcionada a encontrar irregularidades ao invés de soluções para os problemas.

Além disso, o controle parte do princípio de que as irregularidades são

intencionadas, sem levar em consideração possíveis erros, as exigências do controle aumentam os trabalhos dos gestores quanto aos aspectos formais e legais, ao invés de trabalhos gerenciais voltados para resultados (Olivieri 2016). Entretanto, a pesquisa conclui que é necessário que a APF invista em controles integrados nas atividades administrativas e fortaleça “[...] mecanismos de gestão e monitoramento e de arranjos para a coordenação com órgãos de controle [...]” (OLIVIERI, 2016, p. 42).

Considerando a literatura, percebe-se a importância da relação entre o controle interno e os gestores públicos na implementação e execução das políticas públicas e nos resultados dos trabalhos de auditoria. Extrai-se dos estudos que:

- A forma de atuação do controle interno e a percepção dos gestores públicos sobre a atuação desse controle possuem relação direta nos resultados das auditorias, nas propostas de aprimoramento das atividades administrativas e no aperfeiçoamento das políticas públicas;
- O controle interno do Executivo Federal poderia dar maior ênfase ao controle por resultados, de forma que sua atuação agregue valor às políticas públicas;
- A ineficiência da administração pública em planejar, implementar e monitorar afeta diretamente os trabalhos de auditoria do controle;
- É necessário que a APF invista em controles internos indissociáveis das atividades administrativas, instrumentos de gestão e monitoramento;
- É necessário fortalecer o arranjo de coordenação e cooperação entre o controle interno e os gestores da APF;
- O arranjo entre controle e gestor deve ser capaz de impulsionar a capacidade dos órgãos na implementação e na execução de bens e serviços públicos de maneira que impacte nos resultados da política pública.

3.1.3 Orientações para atuação do controle

A CGU elaborou um referencial técnico das atividades de auditoria interna governamental com definições, princípios e requisitos éticos que direcionam a prática profissional dos auditores ao “aperfeiçoamento de sua atuação, com a finalidade de agregar valor à gestão dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal” (CGU, 2017b, p. 5).

O referencial técnico, aprovado pela Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017, converge as práticas de auditoria no âmbito do Executivo Federal às normas internacionais e à Instrução Normativa nº 1, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre a governança, a gestão de riscos e os controles internos (CGU, 2017b).

Assim, a legislação brasileira adotou para os trabalhos da auditoria os princípios e requisitos éticos regidos pelas normas internacionais (CGU, 2017b). Os princípios éticos estão relacionados ao “arcabouço teórico sobre o qual repousam as normas de auditoria [...]” e os requisitos éticos são “os valores aceitáveis e esperados em relação à conduta dos auditores internos governamentais [...]”, segundo a CGU (2017b, p. 2).

De acordo com a INTOSAI (2013, p. 9), *International Organization of Supreme Audit Institutions*, “princípios éticos devem estar incorporados ao comportamento profissional do auditor”. O IIA Brasil¹⁵ definiu um código de ética e elaborou orientações para a implantação do respectivo código de ética, que tem por objetivo promover uma cultura ética, estabelecer princípios, normas de conduta e expectativas de comportamento (IIA Brasil, 2020). Conforme IIA Brasil, a eficácia da auditoria interna depende da realização de todos os princípios fundamentais. A falta de qualquer dos princípios coloca em risco a eficiência e o alcance da missão da auditoria. Os princípios fundamentais definidos pelo IIA Brasil¹⁶ são:

- demonstrar integridade;
- demonstrar a proficiência e o zelo profissional devido;
- ser objetivo e livre de influências indevidas (independente); estar alinhado às estratégias, objetivos e riscos da organização;

¹⁵ O IIA Brasil é um dos institutos de auditoria interna em atuação no mundo afiliados do *The Institute of Internal Auditors*. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/iiabrasil>.

¹⁶ Princípios fundamentais da auditoria interna, revisado em agosto de 2019. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/ippf/principios-fundamentais>.

- estar devidamente posicionado e com recursos adequados;
- demonstrar qualidade e melhoria contínua;
- comunicar-se de modo efetivo;
- fornecer avaliações baseadas em risco;
- ser perspicaz, proativo e focado no futuro;
- promover a melhoria organizacional (IIA BRASIL, 2019).

Alinhado às normas internacionais de auditoria interna, a CGU (2017b) definiu os seguintes princípios da auditoria interna governamental:

- integridade;
- proficiência e zelo profissional;
- autonomia técnica e objetividade;
- alinhamento às estratégias, objetivos e riscos da Unidade Auditada;
- atuação respaldada em adequado posicionamento e em recursos apropriados;
- qualidade e melhoria contínua; e
- comunicação eficaz (CGU, 2017b, p. 11).

Observa-se no referencial técnico da CGU a preocupação em definir e orientar a conduta dos auditores. Conforme o referencial, a forma de atuação do controle pode dar maior credibilidade à atividade de auditoria interna governamental. Verifica-se que as formas de atuação definidas no referencial técnico vão desde os requisitos necessários à própria atividade de auditoria, quando a CGU utiliza as palavras autonomia técnica, objetividade, capacidade de realizar os trabalhos (proficiência), sigilo e zelo profissional, quanto a maneira como o auditor lida com as pessoas, quando usa as palavras integridade, cortesia, respeito, sem qualquer discriminação ou preconceito (requisitos éticos). Norma anterior da CGU, IN nº 1, de 1 de abril de 2001, já trazia orientação na forma de atuação, na habilidade e no trato com as pessoas.

De maneira complementar e no intuito de uniformizar a prática das diretrizes, requisitos e princípios definidos no referencial técnico, a CGU elaborou o “Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal”, por meio da Instrução Normativa nº 8, de 6 de dezembro de 2017 (CGU, 2017c, p. 1).

O manual detalha conceitos e orientações sobre: i) Avaliação e consultoria, que são atividades típicas de auditoria interna governamental; ii) Apuração, que tem por finalidade verificar atos ou fatos ilegais e irregularidades, essa foi a atividade realizada pela CGU no caso das contratações dos conteúdos

científicos do Portal de Periódicos da CAPES quando apurou denúncia sobre supostas irregularidades; iii) Gerenciamento da atividade de auditoria interna; iv) Planejamento da unidade de auditoria interna governamental; v) Execução dos trabalhos individuais de auditoria; vi) Comunicação dos resultados e vii) Monitoramento.

O Gabinete de Prestação de Contas do Governo dos EUA, *United States Government Accountability Office*¹⁷ (GAO), instituição de auditoria do governo americano, chama atenção para a importância de os controles internos do governo federal serem indistinguíveis das atividades administrativas. O GAO criou o Livro Verde, *Green Book*, “que define os padrões para controle interno no governo federal¹⁸” (GAO, 2016, p. 6, tradução nossa). De acordo com o GAO (2016, p. 3, tradução nossa), “em um sistema de controle interno maduro e altamente eficaz, o controle interno pode ser indistinguível das atividades diárias realizadas pelas pessoas¹⁹”.

O controle interno ajuda os gerentes/gestores a atingir seus objetivos através de uma administração de recursos eficaz (GAO, 2016). Para que um sistema de controle interno seja eficaz o GAO (2016, p. 7, tradução nossa) elenca cinco níveis de componentes considerados como “o nível mais alto da hierarquia de padrões do controle interno²⁰”: 1. Ambiente de controle, fornece as diretrizes para ajudar uma entidade a atingir seus objetivos; 2. Avaliação de riscos, avalia os riscos de uma entidade; 3. Atividades de controle, gerenciamento de ações 4. Informação e comunicação, o gerenciamento e o pessoal de informação dão apoio ao sistema de controle interno e 5. Monitoramento, avalia o desempenho ao longo do tempo e resolve prontamente os resultados de auditorias e outras revisões.

¹⁷The U.S. Government Accountability Office (GAO) is an independent, nonpartisan agency that works for Congress. Often called the “congressional watchdog,” GAO examines how taxpayer dollars are spent and provides Congress and federal agencies with objective, reliable information to help the government save money and work more efficiently (GAO, 2020). Disponível em: <https://www.gao.gov/about/>.

¹⁸The Green Book defines the standards for internal control in the federal government.

¹⁹In a mature and highly effective internal control system, internal control may be indistinguishable from day-to-day activities personnel perform.

²⁰The five components represent the highest level of the hierarchy of standards for internal control in the federal government.

Dada a relevância da forma de atuação dos auditores, observa-se nos normativos legais, internacionais e nacionais, a preocupação em definir e orientar a conduta dos auditores e uniformizar a prática de auditoria. A CGU adotou para os trabalhos da auditoria princípios, requisitos e diretrizes regidas por normas internacionais. Segundo as normas, os princípios e requisitos éticos devem fazer parte da atuação dos auditores de forma que garanta credibilidade aos trabalhos de auditoria. Com base nos dispositivos, verifica-se que o principal objetivo dos normativos é aperfeiçoar a atuação do controle, com a finalidade de agregar valor à gestão dos órgãos públicos e facilitar o alcance dos objetivos das políticas públicas.

3.1.4 Controle interno

O Controle na APF foi estabelecido na década de 60 por dois institutos legais, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que instituiu normas gerais de direito financeiro e citou pela primeira vez os termos “controle externo” e “controle interno” no ordenamento jurídico brasileiro (MARX, 2015) e o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa, mencionou controle como um dos princípios fundamentais para a Administração Federal, além do planejamento, coordenação, descentralização e delegação de competência.

O controle compreende a análise da legalidade dos atos, da fidelidade funcional dos agentes da administração e do cumprimento do programa de trabalho (BRASIL, 1964). As atribuições dos controles externo e interno foram definidas nos artigos 75 a 82 da Lei nº 4.320/64, Do *Controle* da Execução Orçamentária.

De acordo com o Decreto-Lei nº 200/67, o controle das atividades da Administração Federal será exercido em todos os órgãos e em três níveis:

- a) **pela chefia competente**, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) **pelos órgãos próprios de cada sistema**, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União **pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria** (BRASIL, 1967, grifo nosso).

Apesar da Lei nº 4.320/64 e do Decreto-Lei nº 200/67 fazerem menção e definirem as atribuições de controle, foi com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que o controle externo e os sistemas de controle interno de cada Poder passaram a ter papel fundamental no controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial (BRAGA, 2013).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) destinou seção para tratar da fiscalização exercida pelo controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Segundo o artigo 70 da CF/88:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

Conforme o artigo 74 da CF/88, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão 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).

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao sistema de controle interno o encargo de apoiar tanto o gestor federal, na avaliação do cumprimento das metas, comprovação da legalidade, avaliação dos resultados, execução do controle das operações de crédito, avais e garantias, quanto o de apoiar os órgãos de controle externo.

Controles internos da gestão, controle interno, ou simplesmente controle, segundo o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, é definido como:

o processo que envolve um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela alta administração, pelos gestores e pelo corpo de servidores e empregados dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal [...] (CGU, 2017a, p.132).

O controle interno da atividade administrativa promove, no âmbito de cada Poder, “[...] a verificação permanente da legalidade e da oportunidade dos seus próprios atos, visando prevenir ilegalidades ou insuficiência, eliminar defeitos ou aperfeiçoar as atividades administrativas”, segundo Justen Filho (2018, p. 1111).

De acordo com o COSO, *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission* (2013, p. 4), “o controle interno auxilia as entidades a alcançar objetivos importantes e a sustentar e melhorar o seu desempenho”. O controle interno foi “[...] desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade”, segundo o COSO (2013, p. 6).

O guia *Internal Control - integrated framework* foi publicado pelo COSO com “objetivo de orientar as organizações quanto a princípios e melhores práticas de controle interno [...]”, afirma o TCU (2020). Além desse, o guia da *International Organization of Supreme Audit Institutions*, INTOSAI GOV 9100, *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*, fornece um modelo de controle interno a ser aplicado no setor público (TCU, 2020). No guia da INTOSAI o controle interno é definido como:

um processo integrado efetuado pela gestão e pelos funcionários da entidade, projetado para enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável na busca da missão da entidade em que os seguintes objetivos gerais sejam alcançados:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento de obrigações de *accountability*;
- conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda dos recursos contra perda, uso indevido e dano²¹ (INTOSAI, 2004, p. 6, tradução nossa).

Os modelos internacionais, como o COSO e a INTOSAI tornaram-se

²¹ *Internal control is an integral process that is effected by an entity's management and personnel and is designed to address risks and to provide reasonable assurance that in pursuit of the entity's mission, the following general objectives are being achieved:*

- *executing orderly, ethical, economical, efficient and effective operations;*
- *fulfilling accountability obligations;*
- *complying with applicable laws and regulations;*
- *safeguarding resources against loss, misuse and damage.*

referência e “fornecem as bases para que um sistema de controle interno possa ser avaliado no âmbito do setor público” (TCU, 2017, p. 73).

3.1.4.1 Sistema de Controle Interno

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI) passou por mudanças na estruturação ao longo dos anos. Inicialmente, o SCI funcionava de forma descentralizada dentro de cada Ministério, através das Secretarias de Controle Interno (Cisets), até a publicação da Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994 (DUARTE JÚNIOR, 2017).

A MP nº 480/1994 definiu o Ministério da Fazenda como órgão central do SCI, que tinha por objetivos a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a administração financeira do Tesouro Nacional e a verificação e a avaliação dos resultados obtidos pelos administradores públicos²²” (BRASIL, 1994, p. 1).

Um novo SCI foi regulamentado com o Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000 e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, de forma a “organizar e disciplinar os princípios preconizados pelo Decreto-Lei nº 200/67 com as determinações constitucionais acerca do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal” (CGU, 2017b, p. 2).

A legislação determinou ao SCI os objetivos de avaliar a “ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional²³” (BRASIL, 2001a, p. 6). Nesse momento, a administração financeira do Tesouro Nacional não era mais competência da SCI como havia sido definido na MP nº 480/1994.

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), vinculada ao Ministério da Fazenda, foi criada em 1994 com objetivo de dar cumprimento ao que estabeleceu o artigo 74 da Constituição Federal de 1988 (CGU, 2020a). A SFC permaneceu no Ministério da Fazenda até 2002, quando foi transferida,

²² Art. 3º da Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994.

²³ Art. 19 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

junto com a Comissão de Coordenação de Controle Interno, para a Casa Civil da Presidência da República²⁴ (BRASIL, 2002a). Em março do mesmo ano, as competências de controle interno e auditoria pública da Casa Civil da Presidência da República foram transferidas para a Corregedoria-Geral da União²⁵ (BRASIL, 2002b).

Era competência da Corregedoria-Geral da União, integrante da Presidência da República, assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos e providências inerentes à defesa do patrimônio público, conforme estabelecido na Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001.

A Corregedoria-Geral da União foi transformada em Controladoria-Geral da União (CGU) com a Medida Provisória nº 37, de 8 de maio de 2002. A CGU foi designada órgão central do SCI, a partir do Decreto nº 4.304, de 16 de julho de 2002, encarregada da “orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o sistema²⁶” (BRASIL, 2002d). Contudo, somente em 2003 a criação da CGU foi realizada, com a publicação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Mas, a CGU foi extinta em 2016, dando lugar ao novo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, com transferências das competências, dos órgãos e das entidades supervisionadas, através da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016²⁷. A nova nomenclatura não durou um ano, quando a Lei nº 13.502, de 1 de novembro de 2017, alterou o nome para Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Em junho de 2019, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União foi simplificado para CGU, com a publicação da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Após várias mudanças na estruturação, atualmente a CGU é o órgão central do SCI (CGU, 2019b), ligado diretamente à Presidência da República, compondo a estrutura de Ministérios do Governo Federal²⁸.

²⁴ Decreto nº 4.113, de 5 de fevereiro de 2002.

²⁵ Decreto 4.177, de 28 de março de 2002.

²⁶ Art. 8º, inciso I do Decreto nº 4.304, de 16 de julho de 2002.

²⁷ Art. 1º, 3º, 6º e 7º da Lei 13.341, de 29 de setembro de 2016.

²⁸ Art. 19, inciso XVI da Lei 13.844, de 18 de junho de 2019.

3.1.4.2 Finalidades do SCI e o papel da CGU

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem por finalidades, além das definidas na Constituição Federal de 1988, realizar auditorias da gestão dos recursos públicos, apurar atos ou fatos ilegais ou irregulares, avaliar o desempenho da auditoria interna da administração indireta federal, elaborar a Prestação de Contas Anual do Presidente da República, criar condições para o exercício do controle social (BRASIL, 2001a).

Ressalta-se que o SCI “não se confunde com os controles internos da gestão, de responsabilidade de cada órgão e entidade do Poder Executivo Federal²⁹” (CGU, 2016a). De acordo com a Lei, o SCI compreende:

atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização (BRASIL, 2001a, art. 21 da Lei 10.180/2001).

A auditoria “visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado³⁰” (BRASIL, 2000). Já a fiscalização tem por finalidade verificar se um “programa de governo corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido, guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle são eficientes³¹” (BRASIL, 2000).

O Sistema de Controle Interno pode atuar nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, nas empresas estatais e qualquer pessoa física ou jurídica que administra dinheiro, bens e valores públicos sob a responsabilidade do Poder Executivo Federal (CGU, 2017b).

Constituem áreas de competência da CGU “providências à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e o combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e o incremento da transparência da gestão no âmbito da APF³²” (BRASIL, 2019, p. 36).

²⁹ Art. 2º, inciso XVI da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016.

³⁰ Art. 4º, parágrafo 1º do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000.

³¹ Art. 4º, parágrafo 2º do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000.

³² Art. 51 da Lei 13.844, de 18 de junho de 2019.

Conhecida como a agência de combate à corrupção do Governo Federal, a CGU atua em conjunto com os órgãos de defesa do Estado, como o MPF, PF, TCU e AGU no combate à corrupção (CGU, 2020b). A CGU estimula o controle social como forma de participação do cidadão na gestão pública, ajudando na fiscalização e no monitoramento das ações do governo (CGU, 2020b).

Segundo a CGU, a APF tem fortalecido a relação com outros países e organismos internacionais visando a integração e cooperação no combate à corrupção (CGU, 2012). A Controladoria (2016b, p. 4) informa que “[...] para maximizar as ações de prevenção e combate a essa disfunção do Estado e acompanhar a evolução da sociedade internacional no combate a esse mal, o Governo Brasileiro vem ampliando e fortalecendo sua relação com outros países [...]”.

Observa-se que são várias as atividades desempenhadas pela CGU, que vão desde auditorias, avaliações da execução dos programas de governo, das despesas e da gestão dos administradores, comprovação da legalidade, avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência, controle das operações de crédito, quanto as atividades de apoio ao controle externo, estímulo ao controle social, prevenção e combate à corrupção.

As atividades são realizadas dentro de cinco áreas de atuação da CGU: 1. Secretaria Federal de Controle Interno (SFC); 2. Corregedoria-Geral da União (CRG); 3. Ouvidora-Geral da União (OGU); 4. Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) e 5. Secretaria de Combate à Corrupção (SCC)³³.

Destaca-se para este estudo o trabalho realizado pela SFC, especialmente às análises de Demandas Externas que foi o caso da auditoria nas contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES. A Secretaria Federal de Controle Interno realiza auditorias e fiscalizações sobre vários aspectos da gestão pública. A SFC destaca os principais trabalhos:

- Avaliação de Execução de Programas de Governo (AEPG);
- Auditorias Investigativas;

³³Site da CGU - Acesso à informação/Institucional/Quem é quem. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/quem-e-quem/index>.

- Auditorias de Controle nos Gastos com Pessoal da Administração Pública Federal;
- Auditorias Anuais de Contas dos Gestores Públicos Federais (AAC);
- Auditorias das Tomadas de Contas Especiais;
- Auditorias de Recursos Externos;
- Análise de Demandas Externas (oriundas de outros órgãos);
- Fiscalização mediante sorteios públicos (CGU, 2012, p. 13).

Por determinação da legislação, cabe à CGU “[...] dar andamento às representações ou às denúncias fundamentadas que receber, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, e velar por seu integral deslinde³⁴” (BRASIL, 2019, p. 36).

Nesse sentido, são realizadas análises de Demandas Externas recebidas dos “Ministérios Públicos Federal e Estadual, da Polícia Federal, do Tribunal de Conta da União, da Presidência da República, de membros do Congresso Nacional, de diversos órgãos públicos e da sociedade civil” (CGU (2012, p. 23). Os trabalhos e análises das auditorias relativas às demandas externas são publicados nos Relatórios Anuais de Auditoria e enviados ao TCU (CGU, 2012).

Ressalta-se que no exercício da atividade, o órgão de controle deverá, a partir da identificação dos defeitos, ineficiências ou imperfeições, propor as recomendações, medidas e soluções para as devidas correções (JUSTEN FILHO, 2018).

A CGU aponta que as recomendações de controle interno resultaram, além da melhoria dos serviços públicos, em uma economia de R\$ 12,17 bilhões aos cofres públicos em 2019 (CGU, 2020c). Apesar dessa afirmação, não foram encontrados estudos que confirmassem os dados e a metodologia utilizada pela CGU. De acordo com a CGU (2020a), a SFC tem atuado em resultados relevantes no aperfeiçoamento das políticas públicas e no combate à corrupção.

Observa-se que são diversos os papéis executados pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que vão desde o cumprimento dos preceitos constitucionais - avaliação das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais - às propostas, recomendações

³⁴ Art. 51, parágrafo 1º da Lei 13.844, de 18 de junho de 2019.

e soluções que contribuam para o aprimoramento das políticas públicas e resultem em melhores serviços à sociedade.

3.1.4.3 Auditoria Interna Governamental

A auditoria interna governamental está definida no Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal como uma atividade:

independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para **adicionar valor e melhorar as operações** de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de **governança**, de **gerenciamento de riscos** e de **controles internos** (CGU, 2017b, p. 6, grifo nosso).

A auditoria no setor público, pode ser descrita de acordo com a INTOSAI (2013, p. 3) como “um processo sistemático de obter e avaliar objetivamente evidências para determinar se as informações ou as condições reais de um objeto estão de acordo com critérios aplicáveis”. De acordo com Castro (2018), auditoria é um:

conjunto de técnicas que visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada e determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante **técnica de controle** em busca da melhor alocação de recursos, atuando para corrigir desperdícios, inibir a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando **garantir os resultados pretendidos** e contribuir para **agregar valor** ao corpo gerencial (CASTRO, 2018, p. 338, grifo nosso).

A atividade de auditoria interna governamental no Poder Executivo Federal é realizada pelas Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG) formada pelas unidades integrantes do Sistema de Controle Interno e órgãos auxiliares, descritos a seguir:

- a) **Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)** e as Controladorias Regionais da União nos estados, que fazem parte da estrutura do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU);
- b) Secretarias de Controle Interno (Ciset) da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, e respectivas unidades setoriais;
- c) **auditorias internas singulares (Audin) dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta;** e

d) o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus) do Ministério da Saúde (CGU, 2017b, p. 6, grifo nosso).

Uma estruturação de controle interno foi adotada pelo Poder Executivo Federal a partir do modelo das “Três Linhas de Defesa” proposto pelo *The Institute of Internal Auditors (IIA)*, que tem por objetivo “melhorar a comunicação do gerenciamento de riscos e controle por meio do esclarecimento dos papéis e responsabilidades essenciais” (IIA, 2013, p. 2).

As “Três Linhas de Defesa” são: o controle da primeira linha de defesa, exercido pela gestão operacional, da segunda linha, pela supervisão e monitoramento, e da terceira linha de defesa, exercido pela auditoria interna (CGU, 2017b). Três linhas de atuação que remetem ao Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, quando estabeleceu que o controle será exercido por todos os órgãos e em todos os níveis.

A primeira linha de defesa contempla os controles primários que são desenvolvidos sob a orientação da gestão operacional que “[...] identifica, avalia, controla e mitiga os riscos, guiando o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos e garantindo que as atividades estejam de acordo com as metas e objetivos”, segundo a IIA (2013, p.3). Os controles de primeira linha de defesa são, portanto, “os implementados e monitorados diretamente pelo gestor operacional”, informam Marinho e Silva Junior (2018, p. 847).

A segunda linha de defesa contempla a supervisão e monitoramento a nível de gestão, de maneira que seja possível certificar se as atividades na gestão operacional foram corretamente realizadas (CGU, 2017). As funções da segunda linha de defesa vão desde o gerenciamento de riscos, o monitoramento da conformidade com as leis, com os regulamentos e com os riscos financeiros (IIA, 2013). Afirmam De Souza e Da Rocha Louzada (2017, p. 670) que “as funções de segunda linha de defesa, portanto, ajudam a primeira linha a manter as políticas e os procedimentos estabelecidos pelo conselho, propondo melhorias nas estruturas e orientações”.

Já a terceira linha de defesa é a atividade da auditoria interna governamental que fornece à alta administração, aos gestores públicos, às

entidades e à sociedade informações, serviços de avaliação e consultoria com independência e objetividade (CGU, 2017; IIA, 2013). As UAIG devem apoiar a primeira e da segunda linha de defesa da gestão a alcançar seus objetivos, por meio da prestação de serviços de consultoria e avaliação dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos (CGU, 2017).

O esquema do modelo de Três Linhas de Defesa da gestão pode ser verificado na figura a seguir.

Figura 1 – Três Linhas de Defesa

Modelo de Três Linhas de Defesa



Fonte: IIA (2013, p. 2)

Apresentados os estudos e os conceitos legais que constituem o controle interno da APF, o próximo tópico tem por objetivo expor conhecimentos sobre as contratações públicas e suas respectivas fases das contratações.

3.2 Contrato Administrativo

3.2.1 Base Legal

Contrato administrativo é um acordo entre a administração pública e o particular que cria uma relação jurídica para satisfazer as necessidades da administração pública ou para delegar a terceiros o exercício de sua

competência (JUSTEN FILHO, 2018).

Segundo Meirelles (2016, p. 239), contrato administrativo é o “ajuste que a administração pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.

No contrato administrativo existe uma oferta pública para prestação de serviço que é realizada, em geral, por meio do edital de licitação. A administração pública seleciona, entre os interessados que fazem suas propostas, a que apresenta as melhores condições para a celebração do contrato (DI PIETRO, 2014).

A produção do contrato administrativo é ato discricionário à administração pública, cabe a ela decidir em realizar ou não a contratação que deverá seguir as formalidades e procedimentos previstos na legislação (JUSTEN FILHO, 2018).

A legislação define contrato como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da administração pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas³⁵” (BRASIL, 1993). As condições estabelecidas nas cláusulas dos contratos devem ser claras, com definição dos direitos, obrigações e responsabilidades em conformidade com os termos da licitação e da proposta (BRASIL, 1993).

Os normativos legais que tratam de licitações e contratos públicos não são novos na administração pública. O Decreto-Lei nº 200/67 reservava título exclusivo às normas de licitações para compras, obras, serviços e alienações. Mais tarde, o título foi revogado pelo Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que passou a tratar exclusivamente de licitações e contratos da APF.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu à União competência legislativa privativa para editar normas gerais sobre licitação e contratação pública³⁶. No exercício dessa competência a União, revogando o Decreto-Lei nº 2.300/1986, criou a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamentou o

único.

³⁵ Lei de licitações e contratos. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, Art. 2º, parágrafo

³⁶ Constituição Federal da República do Brasil de 1988, Art. 22, inciso XXVII.

artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas às licitações e contratos da administração pública:

Art. 37. XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Posteriormente à Lei de licitações e contratos, foi publicada a Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu a modalidade pregão para a contratação de bens e serviços comuns.

De acordo com a Lei nº 8.666/93, a licitação “destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável³⁷ [...]”. No mesmo sentido, Justen Filho (2018) afirma que,

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica (JUSTEN FILHO, 2018, p. 415).

Conforme Di Pietro (2014, p. 373), “a licitação é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual”.

A legislação definiu as modalidades de licitações, cada qual com suas especificidades, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão³⁸. Além das modalidades de licitação, a Lei nº 8.666/93 institui outras duas formas de contratação, contratação direta por dispensa de licitação e contratação direta por inexigibilidade de licitação.

3.2.2 Fases da contratação pública

As principais fases da contratação pública, de acordo com a Instrução

³⁷ Lei de licitações e contratos. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, Art. 3º.

³⁸ Lei de licitações e contratos. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, Art. 22.

Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, podem ser divididas em: 1. planejamento da contratação; 2. seleção do fornecedor e 3. gestão do contrato³⁹. Importante destacar para essa pesquisa que a norma anterior, Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, vigente antes e durante a auditoria da CGU, já contemplava as principais fases de contratação para a administração pública, porém com menos detalhes, principalmente nas fases de planejamento da contratação e gestão do contrato.

No quadro abaixo estão descritas as principais etapas nas fases das contratações públicas para cada Instrução Normativa.

Quadro 1 - Principais etapas da contratação pública

FASES DA CONTRATAÇÃO	IN 2/2008	IN 5/2017
Planejamento da contratação	Projeto Básico ou Termo de Referência (art. 14 ao 17)	Documento de formalização da demanda (art. 21, inciso I)
		Estudos preliminares (art. 24)
		Gerenciamento de riscos (art. 25 e 26)
		Termo de Referência ou Projeto Básico (art. 28 ao 32)
Seleção do fornecedor	Instrumento convocatório (art. 18 ao 20) Propostas (art. 21 ao 24) Julgamento das propostas (art. 25 ao 29) Vigência dos contratos (art. 30)	Ato convocatório (art. 34 e 35)
		Parecer jurídico (art. 36)
		Adjudicação e homologação (art. 37)
		Formalização e publicação dos contratos (art. 38)
Gestão do contrato	Acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos (art. 31 ao 41)	Gestão e fiscalização da execução dos contratos (art. 39 e 40)
		Indicação e designação do gestor e fiscais do contrato (art. 41 ao 43)
		Acompanhamento e fiscalização dos contratos (art. 44 ao art. 70)

Elaborado pela autora (2020).

³⁹ A Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, revogou a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008.

3.2.2.1 Planejamento da contratação

A fase de planejamento da contratação é, na definição de Justen Filho (2018), a fase interna da contratação, chamada pelo autor de etapa pré-contratual. De acordo com Justen Filho (2018), os cuidados tomados durante a fase interna da contratação podem evitar os problemas e as dificuldades que ocorrem ao longo da licitação e da execução do contrato.

Infere-se, a partir da definição de Projeto Básico do artigo 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, que a fase de planejamento da contratação inicia-se com os estudos técnicos preliminares.

Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução [...] (BRASIL, 1993).

A IN nº 2, de 30 de abril de 2008, já exigia que as contratações públicas fossem planejadas de acordo com o planejamento estratégico da instituição, precedidas do projeto básico ou termo de referência. A partir da publicação da IN nº 5/2017, a fase de planejamento da contratação passou a contar com novas etapas obrigatórias, além do projeto básico ou termo de referência, como o estudo preliminar e o gerenciamento de riscos, conforme disposto no artigo 20 da IN nº 5/2017.

É na fase de planejamento da contratação onde são definidos o objetivo e a necessidade da contratação, o objeto com os produtos ou serviços, os resultados esperados, a descrição dos serviços, a frequência e o período de execução, os procedimentos, metodologia e tecnologias empregadas, a quantidade, os benefícios dos resultados da contratação, estimativa de preços, o modelo de gestão do contrato, critérios de pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor (BRASIL, 2017).

3.2.2.2 Seleção do Fornecedor

A seleção do fornecedor é considerada a etapa externa da contratação, “aquela em que se desenvolve a licitação propriamente dita, com atos administrativos destinados a instaurar a competição entre os interessados” (JUSTEN FILHO, 2018, p. 414).

É nessa fase em que é formalizado o instrumento ou ato convocatório com as regras para a contratação, realizado o julgamento das propostas, verificada as condições de habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira, as regularidades fiscal e trabalhista, o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, emitido o parecer jurídico, realizados os atos de adjudicação e homologação, formalizado e publicado o contrato (BRASIL, 2017).

Para a pesquisa sobre as contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES, das modalidades de licitação possíveis para uma contratação, é importante destacar a contratação direta por inexigibilidade de licitação, tendo em vista ser essa a modalidade utilizada nas contratações do Portal, conforme relatou a CGU (2018a) no relatório de auditoria.

3.2.2.2.1 Inexigibilidade de licitação

A inexigibilidade de licitação pública é realizada nos casos em que “não se poderia exigir que se procedesse à licitação pública, uma vez que, mesmo se a administração pública quisesse realizá-la, tal empreendimento estaria fadado ao insucesso por força da inviabilidade de competição” (NIEBUHR, 2015, p. 36).

De acordo com a Lei 8.666/93,

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes (BRASIL, 1993, grifo nosso).

Segundo Di Pietro (2014), é inviável a licitação para os casos em que houver inviabilidade de competição, como nos casos em que uma única empresa

atende as necessidades da Administração. De acordo com Justen Filho (2018, p. 444), a inviabilidade de competição poderá acontecer por “ausência de mercado concorrencial”.

Baseada na ausência de concorrentes, a CGU (2018, p.10) afirmou que a inexigibilidade de licitação pública para a contratação de conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES é “legalmente sustentável pela comprovação da exclusividade da contratada para fornecimento do serviço, o que caracteriza a inviabilidade de competição”.

3.2.2.3 Gestão de contratos

À gestão de contratos “incumbe adotar todas as cautelas necessárias para evitar recebimento de objetos defeituosos” (JUSTEN FILHO, 2018, p.452). A Lei nº 8.666/93 exige da administração pública o acompanhamento e fiscalização dos contratos, conforme artigo abaixo:

Art. 67 A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados (BRASIL, 1993, grifo nosso).

Justen Filho (2018, p. 452) declara que “a prestação executada pelo particular deverá, obrigatoriamente, ser examinada e sujeita a exame para verificação de sua compatibilidade com o contrato e com as normas técnicas adequadas”.

Observa-se que, uma vez celebrado o contrato, as atividades inerentes à fiscalização da prestação dos serviços contratados não são facultadas à administração pública. Diante da obrigação legal, a IN nº 5/2017, reservou capítulo especial para tratar da gestão e fiscalização das contratações de serviços administrativos. O artigo 39 da IN nº 5/2017 define as atividades de gestão e fiscalização de contrato como:

o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos

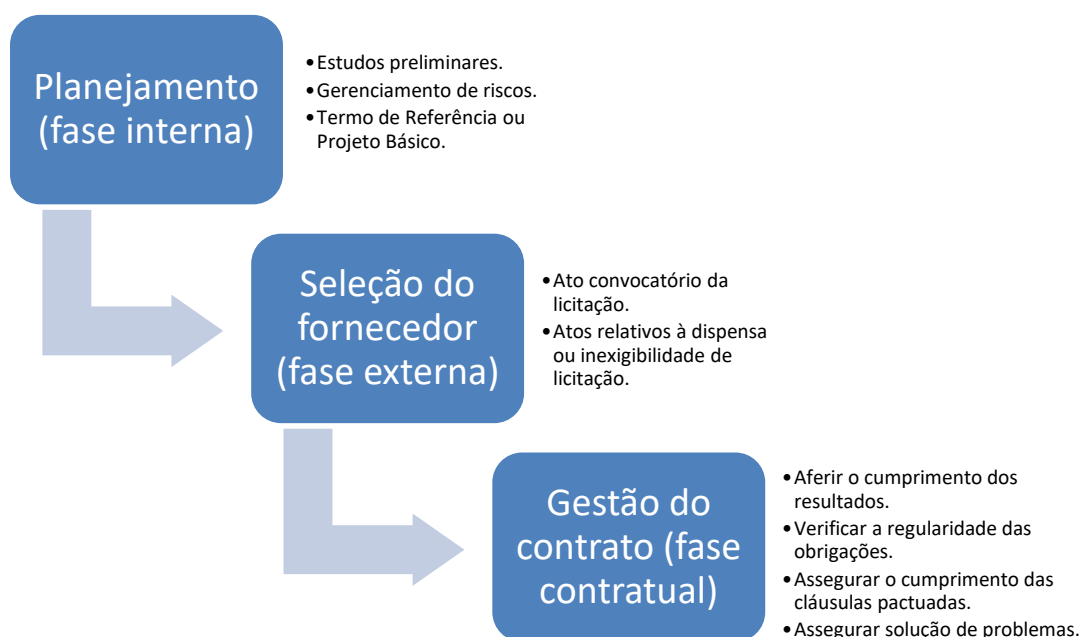
para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto (BRASIL, 2017).

O servidor designado para exercer as funções de gestor e fiscal de contrato deve atender um rol mínimo de atividades ao acompanhamento dos serviços, de maneira que assegure o cumprimento das obrigações do contrato pactuadas entre as partes (BRASIL, 2017). Segundo Meirelles (2016), **o controle do contrato administrativo é um dos poderes inerentes à Administração** e, por isso mesmo, implícito em toda contratação pública, dispensando cláusula expressa. Com efeito, desde que à Administração incumbem a realização de obras públicas e a prestação de serviços à coletividade, há de ter a: **correspondente prerrogativa de controlar os seus contratos e de adequá-los às exigências do momento, supervisionando, acompanhando e fiscalizando a sua execução ou nela intervindo** (MEIRELLES, 2016, p. 245, grifo nosso).

O acompanhamento e a fiscalização dos contratos públicos deverão ser realizados por meio de registros e controles das ocorrências relacionadas ao cumprimento das obrigações do contrato, resultados obtidos, prazos, qualidade dos serviços prestados e satisfação dos usuários (BRASIL, 2017; BRASIL 1993).

A figura abaixo resume as principais fases da contratação na APF:

Figura 2 – Principais fases da contratação pública



Elaborado pela autora (2020).

Para o presente estudo parte-se da hipótese de que os trabalhos de auditoria realizados pela CGU estimularam o aprimoramento dos procedimentos das contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES, nas três fases da contratação pública: planejamento, seleção do fornecedor e gestão de contratos.

Considerando o objetivo geral da pesquisa, de analisar e evidenciar os efeitos da atuação da auditoria do controle interno do Poder Executivo Federal nas contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES, retratando a importância da relação entre o controle interno e os servidores públicos, é importante pontuar que a literatura, as definições, as discussões e os normativos legais apresentados nesse capítulo, referentes ao controle interno na APF, bem como às contratações no âmbito da administração pública, embasaram a construção da metodologia do estudo.

À vista disso, o próximo capítulo apresentará a metodologia aplicada para atender o problema e os objetivos dessa pesquisa.

4. METODOLOGIA

Antes de esclarecer a metodologia que se pretende realizar na pesquisa, cabe apresentar as diferenças e as dicotomias existentes na literatura sobre as metodologias qualitativa e quantitativa.

Segundo Lakatos e Marconi (2017, p. 302) a metodologia qualitativa está inserida em uma “situação natural, oferecendo riqueza de dados descritivos, bem como focalizando a realidade de forma complexa e contextualizada”. De acordo com Silva (2010, p. 5), a abordagem qualitativa “aprofunda a complexidade de fenômenos, fatos e processos; passa pelo observável e vai além dele ao estabelecer inferências e atribuir significados ao comportamento”.

Depreende-se do estudo de Martins (2004) que as metodologias qualitativas permitem: análise de microprocessos, exame intensivo dos dados, tanto em amplitude quanto em profundidade, exposição da forma mais completa possível e flexibilização na coleta de dados.

Consoante De Pádua (2019, p. 10), a pesquisa qualitativa não tem pretensão de estabelecer leis gerais, “[...] tem por objetivo observar e interpretar a realidade estudada, por meio de procedimentos metodológicos diversificados, buscando explicações alternativas, que possam gerar a comparabilidade ou exemplaridade” [...]. Já a pesquisa quantitativa, na visão da autora, “confere legitimidade científica, pelos critérios de consistência, de credibilidade e fidedignidade das fontes de informação” (DE PÁDUA, 2019, p. 10).

A abordagem quantitativa permite ao pesquisador, de maneira neutra e controlada, manipulação e análise de dados estatísticos e fórmulas matemáticas capazes de obter generalizações ou significados a partir das variáveis objeto da pesquisa (LAKATOS; MARCONI, 2003; SILVA, 2010). De acordo com Silva (2010, p. 5), “a abordagem quantitativa nasceu das ciências naturais e do positivismo que tinham como premissa o conhecimento da natureza através do método científico [...]”. Para Laville e Dionne (2008), a pesquisa positivista, baseada em números,

pretende tomar a medida exata dos fenômenos humanos e do que os explica. É, para ela, uma das principais chaves da objetividade e da validade dos saberes construídos. Consequentemente, deve escolher com precisão o que será medido e apenas conservar o que é

mensurável de modo preciso. Para os adversários desse método, trata-se de truncar o real, afastando numerosos aspectos essenciais a compreensão (LAVILLE; DIONNE, 2008, p. 43).

O trecho acima expõe o embate existente nos tipos de metodologia de pesquisa. Os favoráveis à abordagem quantitativa, das características objetivamente mensuráveis, revelam certa resistência à metodologia qualitativa. Por outro lado, os adversários do método quantitativo, que se propõe a “respeitar o mais real”, estão dispostos a conhecer as motivações, representações, considerando valores mesmo que não se quantifique (LAVILLE; DIONNE, 2008, p. 43).

Martins (2004) expõe críticas que foram formuladas à metodologia qualitativa, como a falta de representatividade que está relacionada às possibilidades de generalização, de subjetividade, devida a proximidade entre pesquisador e pesquisados e o caráter descritivo e narrativo de seus resultados. Entretanto, a autora defende que o que caracteriza o uso da metodologia qualitativa é o “estudo em amplitude e em profundidade, visando a elaboração de uma explicação válida para o caso (ou casos) em estudo, reconhecendo que o resultado das observações é sempre parcial” (MARTINS, 2004, p. 1).

O estudo de Becker (2014) questiona a dicotomia existente entre as pesquisas qualitativas e quantitativas. Segundo o autor, pesquisadores de estudos qualitativos e quantitativos “trabalham em situações diferentes e fazem perguntas diferentes. A política da ciência social pode nos seduzir a aumentar tais diferenças. Não precisamos fazê-lo e não devemos fazê-lo” (BECKER, 2014, p. 194).

No mesmo pensamento, outros autores questionam a diferenciação formulada às metodologias de pesquisa. Para De Benedicto (2011), o que vai diferenciar a pesquisa qualitativa da quantitativa é o seu objetivo. Na exemplificação o autor utiliza o caso da química: “a análise qualitativa busca descobrir que componentes estão presentes em uma amostra analítica, e a análise quantitativa visa determinar quanto de uma certa substância está na amostra” (DE BENEDICTO 2011, p. 50).

Para Laville e Dionne (2008, p. 43), o pesquisador deverá escolher o procedimento mais adequado em virtude do problema específico, podendo ser

quantitativo e/ou qualitativo, onde a “escolha da abordagem esteja a serviço do objeto de pesquisa, e não o contrário, com o objetivo de daí tirar, o melhor possível, os saberes desejados”. Segundo Silva (2010), as abordagens quantitativas e qualitativas estão sob perspectivas diferentes e podem complementarem entre si.

4.1 Estudo de Caso

Considerando a importância da interação entre controle interno e os servidores públicos na implementação e execução das políticas públicas e das contratações públicas no âmbito da APF, verificou-se que a auditoria realizada nas contratações do Portal de Periódicos merecia ser estudada. Vale ressaltar, que não foram encontradas pesquisas que verificassem efeitos da atuação de auditorias nas contratações do Portal de Periódicos da CAPES. Para atender aos objetivos desta pesquisa foi utilizada a metodologia qualitativa, a partir do estudo de caso destinado a investigar os efeitos da atuação da auditoria do controle interno do Poder Executivo Federal nas contratações do Portal de Periódicos da CAPES.

Segundo Lakatos e Marconi (2017, p. 302) a metodologia qualitativa está inserida em uma “situação natural, oferecendo riqueza de dados descritivos, bem como focalizando a realidade de forma complexa e contextualizada”. De acordo com Silva (2010, p. 5), a abordagem qualitativa “aprofunda a complexidade de fenômenos, fatos e processos; passa pelo observável e vai além dele ao estabelecer inferências e atribuir significados ao comportamento”.

Depreende-se do estudo de Martins (2004) que as metodologias qualitativas permitem: análise de microprocessos, exame intensivo dos dados, tanto em amplitude quanto em profundidade, exposição da forma mais completa possível e flexibilização na coleta de dados. Consoante De Pádua (2019, p. 10), a pesquisa qualitativa não tem pretensão de estabelecer leis gerais, “[...] tem por objetivo observar e interpretar a realidade estudada, por meio de procedimentos metodológicos diversificados, buscando explicações alternativas, que possam gerar a comparabilidade ou exemplaridade [...]” (DE PÁDUA, 2019, p. 10).

De acordo com Yin (2018, p. 24, tradução nossa), estudo de caso é

“um método empírico que investiga um fenômeno contemporâneo (o "caso") em profundidade e dentro de seu contexto do mundo real, especialmente quando as fronteiras entre fenômeno e contexto podem não ser claramente evidentes⁴⁰”.

O trabalho teve como ponto de partida o nível de pesquisa exploratório, utilizando-se das informações do relatório da auditoria, das legislações, dos processos de contratações de conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES e das entrevistas com servidores da CAPES e auditores da CGU. “A pesquisa exploratória é realizada especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis”, segundo Gil (2007, p. 43). Por tratar-se de um estudo novo, a pesquisa exploratória é necessária para o desenvolvimento e esclarecimento do conhecimento ao alcance do objetivo da pesquisa.

Para explorar o estudo foi realizada pesquisa documental, denominada de fonte primária de informação, que é utilizada para coleta de dados restrita de documentos (LAKATOS; MARCONI, 2003). A pesquisa documental foi indispensável no presente estudo para a obtenção de informações registradas nos documentos públicos e nos processos de contratações do Portal de Periódicos da CAPES. De acordo com Gil (2007, p. 45), “a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico [...]”, como é o caso dos materiais a serem explorados durante essa pesquisa.

Com intuito de trazer à luz a importância da interação entre o auditor e auditado a partir da identificação dos efeitos da auditoria realizada pela CGU nas contratações do Portal de periódicos da CAPES, a pesquisa foi realizada em duas etapas conforme abaixo e serão explicadas em detalhes na continuidade desse tópico:

1. **pesquisa documental:** foram levantadas informações do relatório de auditoria, documentos e contratações formalizadas antes e após a auditoria, com objetivo de evidenciar os efeitos da auditoria

⁴⁰ *A case study is an empirical method that investigates a contemporary phenomenon (the “case”) in depth and within its real-world context, especially when the boundaries between phenomenon and context may not be clearly evident.*

da CGU nos procedimentos das contratações dos conteúdos científicos adotados pela CAPES.

2. **entrevistas:** foram realizadas com servidores da CAPES, com objetivo de revelar a percepção dos servidores quanto à atuação da auditoria e seus efeitos nas contratações do Portal de Periódicos, e com auditores da CGU, com objetivo de revelar a percepção dos auditores quanto à importância da interação entre auditor e auditado para os resultados de auditoria.

O quadro abaixo apresenta a área de atuação dos entrevistados e a relevância para a pesquisa.

Quadro 2 - Área de atuação dos entrevistados e respectivas relevância

Área de atuação	Relevância para a pesquisa
Portal de Periódicos	Entrevistados que atuaram diretamente na auditoria podem apontar fatos novos que não são encontrados em documentos, esclarecer informações e expor fatos e suas percepções dos trabalhos que foram realizados durante a auditoria, além disso, informar sobre as demandas e necessidades das contratações dos conteúdos científicos, os mecanismos de gestão e fiscalização dos contratos.
Diretoria de Gestão	Os entrevistados podem contribuir com novas informações, esclarecer fatos e expor suas percepções e visões dos trabalhos que foram realizados durante a auditoria, sobre as mudanças ocorridas na CAPES, especialmente nos setores de licitações e contratações da Diretoria de Gestão.
Auditoria da CAPES	Os entrevistados podem contribuir com novas informações sobre a atuação do controle interno da CGU nas contratações do Portal de Periódicos, expor suas percepções e maiores desafios encontrados nos trabalhos dessa auditoria.
Auditoria da CGU	Os entrevistados podem contribuir com informações sobre o papel da CGU e expor suas percepções e maiores dificuldades na interação com órgão auditado durante os trabalhos de auditoria.

Elaborado pela autora (2020).

4.1.1 Pesquisa documental

Para realizar a pesquisa sobre os procedimentos das contratações adotados pela CAPES antes e após a auditoria realizada pela CGU, tendo como referência as informações dispostas no Relatório de Auditoria de Demandas Externas da CGU n. 201308876 (2018a), foi necessário identificar o período em que a auditoria aconteceu na CAPES. De acordo com o relatório da CGU (2018a), a auditoria teve início na CAPES em outubro de 2014, com o envio do primeiro relatório preliminar de auditoria. Esse relatório preliminar foi respondido pela CAPES em novembro do mesmo ano. Em outubro de 2016, a CGU enviou novo relatório com questionamentos à CAPES e as respostas, que compõem o relatório final da auditoria, foram enviadas à CGU em novembro de 2016 (CGU, 2018a).

À vista disso, considerando que os trabalhos de auditoria realizados na CAPES aconteceram entre 2014 e 2016, as análises de procedimentos adotados nas contratações dos conteúdos científicos foram realizadas em contratações formalizadas nos dois anos imediatamente antes do início dos trabalhos de auditoria (2012 e 2013) e nos dois anos imediatamente após as respostas definitivas da CAPES à CGU (2017 e 2018).

Figura 3 – Recorte temporal



Elaborado pela autora (2020).

Para obter informações sobre quais os processos de contratações foram formalizados pela CAPES junto às editoras dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos nos dois períodos de análise, 2012/2013 e 2017/2018, foi

encaminhado um *e-mail*⁴¹ à Coordenação de Contratos da CAPES solicitando os números de processos e contratos firmados nos respectivos anos.

O documento foi enviado pela Coordenação de Contratos da CAPES em planilha *Excel* com a relação de todos os processos e contratos firmados pela CAPES nos anos solicitados. Observou-se que nos anos de 2012 e 2013 a CAPES assinou 68 (sessenta e oito) contratos junto às editoras dos conteúdos científicos, cujos valores totalizaram US\$ 102.789.407,12 (cento e dois milhões, setecentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e sete dólares americanos e doze centavos). Já nos anos de 2017 e 2018, foram assinados 90 contratos, cujos valores totalizaram US\$ 312.832.499,73 (trezentos e doze milhões, oitocentos e trinta e dois mil, quatrocentos e noventa e nove dólares americanos e setenta e três centavos). Os contratos foram todos formalizados em moeda americana.

A seleção da amostra dos processos de contratações nos respectivos anos foi realizada da seguinte forma:

1. os contratos de cada ano, 2012, 2013, 2017 e 2018, foram organizados na ordem de maior valor de contratação;
2. após definida a ordem, foram selecionados 10 contratos de maior valor do primeiro período, 2012/2013, de maneira que as editoras contratadas fossem todas diferentes;
3. foram selecionados 10 contratos de maior valor do segundo período, 2017/2018, de maneira que as editoras contratadas fossem todas diferentes, inclusive das selecionadas no período 2012/2013.

Desse modo, os processos de contratações dos conteúdos científicos foram selecionados por dois critérios:

1. maior valor contratado nos períodos;
2. editoras contratadas diferentes.

Ao todo foram mapeados e analisados 20 (vinte) processos de contratações de conteúdos científicos. Os 10 (dez) processos formalizados no período de 2012/2013 totalizaram aproximadamente 15% do número dos

⁴¹ E-mail institucional da Coordenação de Contratos: cco@capes.gov.br. Disponível em <https://www.capes.gov.br/acessoainformacao/80-conteudo-estatico/acesso-a-informacao/5420-quem-e-quem>. Acesso em: 25 jul. 2020.

contratos assinados no mesmo período, com valor total de US\$ 28.972.585,86 (vinte e oito milhões, novecentos e setenta e dois mil, quinhentos e oitenta e cinco dólares americanos e oitenta e seis centavos), o que representa aproximadamente 28% dos valores contratados em 2012/2013. Já os 10 processos de contratações do período de 2017/2018 totalizaram aproximadamente 11% do número dos contratos assinados nesse período, com valor total de US\$ 93.452.370,27 (noventa e três milhões, quatrocentos e cinquenta e dois mil, trezentos e setenta dólares americanos e vinte e sete centavos), o que representa aproximadamente 30% dos valores contratados em 2017 e 2018. As informações dos processos de contratações analisados podem ser conferidas nos quadros abaixo:

Quadro 3 - Dez contratações de maior valor em 2012 e 2013

CONTRATO	PROCESSO	CONTRATADA	VALOR (em dólar)
002/2012	230380010022012	Elsevier B.V.	10.000.000,00
006/2012	230380029682012	Thomsom Reuters Scientific, LLC.	4.692.322,99
033/2012	230380057152012	Springer Science and Business Media, LLC e Dot. Lib Information LLC.	4.187.751,00
020/2011	230380086142011	Wiley Subscription Services, Inc.	2.861.649,14
015/2012	230380046782012	Chemical Abstracts Services - CAS	2.153.100,00
014/2012	230380046772012	The Institute of Electrical and Eletronics Engineers Incorp.	1.924.950,00
018/2012	230380046392012	American Chemical Society - ACS	907.203,73
054/2012	230380088862012	IOP Publishing Limited	819.309,00
021/2012	230380045142012	Begell House Inc. Publishers	758.000,00
016/2012	230380046412012	Highwire Press	668.300,00
TOTAL			28.972.585,86

Elaborado pela autora (2020).

Quadro 4 - Dez contratações de maior valor em 2017 e 2018

CONTRATO	PROCESSO	CONTRATADA	VALOR (em dólar)
048/2017	230380181942017	Clarivate Analytics	42.804.339,40
009/2018	230380185402017	Ovid Technologies, Inc.	8.144.393,82

034/2018	230380181882017	Encyclopaedia Britannica	8.105.745,00
040/2017	230380113592017	Taylor and Francis	6.642.738,00
118/2018	230380176482017	Ithaka Harbors, Inc.	5.666.522,90
007/2018	230380182042017	Ebsco International, Inc.	5.332.115,95
036/2018	230380184442017	American Psychological Association (APA)	4.849.257,00
025/2018	230380174642017	Oxford University Press.	4.384.578,20
128/2018	230380211472017	American Society for Testing and Materials - ASTM	4.044.000,00
092/2018	230380185322017	Duke University Press.	3.478.680,00
TOTAL			93.452.370,27

Elaborado pela autora (2020).

A partir dos números dos processos foi possível acessá-los através do SEI – Sistema Eletrônico de Informações⁴² para iniciar a pesquisa e realizar análise dos procedimentos das contratações. Contudo, dos vinte processos, três não estavam disponíveis no SEI e por esse motivo os processos físicos foram solicitados para vistas à Coordenação-Geral do Portal de Periódicos da CAPES.

4.1.1.1 Variáveis para análise das contratações

Para analisar os procedimentos das contratações dos conteúdos científicos foi feito um mapeamento das atividades realizadas em cada processo de contratação. Posteriormente, as atividades foram separadas dentro de cada fase da contratação pública, considerando as definições do referencial teórico: 1. Planejamento, 2. Seleção do fornecedor e 3. Gestão de contratos.

Tendo como referência as informações e recomendações do relatório da CGU (2018a), as legislações quanto às fases das contratações públicas e as especificidades das contratações de conteúdos científicos, para evidenciar os efeitos da auditoria nos procedimentos das contratações do Portal de Periódicos

⁴² SEI – Sistema Eletrônico de Informações: “[...] processo eletrônico no âmbito do Processo Eletrônico Nacional (PEN), sendo uma iniciativa conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas da administração pública, com o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos” (BRASIL, 2020). Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/sistema-eletronico-de-informacoes-sei>.

da CAPES foram definidas as seguintes variáveis para cada fase das contratações:

Quadro 5 - Fases e respectivas variáveis

FASES	VARIÁVEIS	OBJETIVOS	RESULTADOS POSSÍVEIS
Planejamento	Avaliação qualitativa do objeto contratado	A avaliação qualitativa dos conteúdos científicos, objeto contratado, poderá subsidiar a tomada de decisão sobre quais conteúdos serão contratados dentro de um pacote extenso de opções e na avaliação dos preços ofertados pelas editoras	Identificado/Não identificado
	Avaliação das instituições participantes	A avaliação das instituições participantes poderá subsidiar a tomada de decisão sobre quais instituições e universidades poderão ter acesso ao Portal de Periódicos, tendo em vista o limite orçamentário para custear essa despesa	Identificado/Não identificado
	Avaliação dos acessos aos conteúdos científicos	Apropriação dos dados de acesso poderá auxiliar na tomada de decisão de quais conteúdos serão contratados dentro de um pacote extenso de opções, na avaliação e negociação dos preços ofertados pelas editoras	Identificado/Não identificado
	Pesquisa de mercado	A pesquisa de mercado contribui para a estimativa do preço da contratação pública e comprovação da vantajosidade	Identificado/Não identificado
	Critérios de reajuste	A definição do critério de reajustes pela CAPES impede que as próprias editoras o definam	Identificado/Não identificado
	Análise de riscos	Em atendimento ao exigido pela IN 5/2017, ANEXO I, item XII, é o documento de identificação dos principais riscos, das ações para controle, prevenção e mitigação dos riscos das contratações	Identificado/Não identificado
Seleção do fornecedor	Documentos de habilitação	Em atendimento ao exigido pela Lei de licitações e contratos, Art. 27 da Lei 8.666/1993	Satisfatório/Não satisfatório
	Representante legal no Brasil	Em atendimento ao exigido pela Lei de licitações e contratos, Art. 32. § 4 da Lei 8.666/1993	Identificado/Não identificado
	Avaliação dos preços	Em atendimento ao exigido pela	Identificado/Não

		Lei de licitações e contratos, parágrafo único do Art. 26 da Lei 8.666/1993	identificado
	Negociação dos preços	Recomendado pela CGU a formalização de documentos e informações do processo de negociação das propostas das editoras	Identificado/Não identificado
Gestão de contratos	Registro dos dados de acessos	Apropriação dos dados de acesso poderá auxiliar na negociação de preços no decorrer da execução contratual e na tomada de decisão sobre quais conteúdos serão renovados	Identificado/Não identificado
	Análise de riscos	Em atendimento ao exigido pela IN 5/2017, ANEXO I, item XII, é o documento de identificação dos principais riscos, das ações para controle, prevenção e mitigação dos riscos das contratações	Identificado/Não identificado

Elaborado pela autora (2020).

4.1.2 Entrevistas

As entrevistas foram aplicadas para 2 (dois) grupos diferentes de entrevistados: servidores da CAPES e auditores da CGU. Os servidores entrevistados da CAPES foram aqueles envolvidos com a auditoria, em algum momento, de forma direta ou indireta, e tiveram a oportunidade de contribuir e expressar conhecimentos, opiniões e percepções sobre as questões relacionadas à atuação da auditoria: interação com os auditores, conhecimento dos auditores sobre o objeto auditado, pertinência das recomendações e soluções, qualidade dos documentos da auditoria, monitoramento da auditoria, resultados dos trabalhos da auditoria e percepção do controle na administração pública de uma forma geral.

Já os auditores da CGU, apesar de a maioria deles terem tido contato com a auditoria em algum momento, foi sugerido por um dos auditores que as perguntas direcionadas a eles fossem em um formato mais amplo, no contexto mais geral, sem entrar nas questões específicas da auditoria do Portal de Periódicos da CAPES.

Dessa forma, os auditores da CGU tiveram a oportunidade de contribuir com seus conhecimentos, opiniões e percepções, dentro de um

contexto mais amplo, sobre a importância da interação entre o controle interno e os servidores públicos, a forma de atuação da auditoria, imagem do controle, as limitações dos servidores públicos, as divergências de entendimentos entre controle interno e servidores e a proximidade do controle interno no dia a dia da gestão pública. Apenas dois dos entrevistados opinaram sobre a auditoria específica do Portal durante a entrevista.

As perguntas formuladas e aplicadas para os servidores da CAPES foram divididas em grupos diferentes: Portal de Periódicos da CAPES, Diretoria de Gestão, Auditoria Interna e Licitação e contratos. O questionário aplicado aos servidores da CGU foi o mesmo para todos os entrevistados (APÊNDICE II).

Ao todo foram entrevistadas 16 (dezesesseis) pessoas de forma individual, sendo 10 (dez) servidores da CAPES e 6 (seis) auditores da CGU. Dessas entrevistas 15 (quinze) foram realizadas por videoconferência e 1 (uma) no formato presencial, no período de julho a setembro de 2020. Foram registrados 579 minutos de entrevistas, totalizando 149 páginas de textos transcritos.

Antes de aplicar as entrevistas, cada entrevistado recebeu por e-mail o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido⁴³ (APÊNDICE I) com objetivo de prestar informações ao entrevistado sobre a pesquisa, a participação voluntária, os riscos e os benefícios da sua participação. Foi explicado que a participação do entrevistado seria voluntária e que poderia interromper a entrevista ou recusar a responder qualquer pergunta sem qualquer prejuízo. Também foi solicitada autorização para gravar a entrevista para futura transcrição, apenas um dos entrevistados não concordou em ter o áudio gravado, nesse caso as anotações foram realizadas durante a entrevista.

Por tratar-se de assunto sensível de auditoria, para evitar qualquer risco de exposição dos servidores nas instituições que trabalham, todos os entrevistados foram mantidos anônimos nessa pesquisa. Por esse motivo, as partes das entrevistas transcritas receberam números nas suas citações.

⁴³ O modelo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido foi o modelo produzido para a tese de Doutorado, A Construção da Transparência Pública no Brasil: Análise da Elaboração e Implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019), do Professor Márcio Camargo Cunha Filho (2019).

Após as entrevistas, os áudios que tiveram autorização para gravação foram transcritos, o que facilitou na categorização e análise das informações. As variáveis de análise foram organizadas em uma planilha com as informações relatadas por cada entrevistado. A partir da disposição das informações na planilha, foram elaboradas as análises que podem ser conferidas no Capítulo 5. A análise das entrevistas foi realizada em uma sequência de atividades: 1) redução dos dados, 2) categorização dos dados, 3) interpretação e 4) relatório (GIL, 2002).

Conforme Gil (2002, p. 134 *apud* Lüdke, André, 1986), é necessário que a “análise não se restrinja ao que está explícito no material, mas procure desvelar conteúdos implícitos, dimensões contraditórias e mesmo aspectos silenciados”. Sendo assim, as análises dos procedimentos das contratações antes e após a auditoria combinadas com as entrevistas revelaram conteúdos novos e implícitos da auditoria.

4.1.2.1 Variáveis para análise das entrevistas

Tendo como referência o estudo realizado no Capítulo 3, para evidenciar a percepção dos servidores da CAPES e dos auditores da CGU, foram definidas as seguintes variáveis para análise das entrevistas:

Quadro 6 - Variáveis para análise da atuação do controle interno

DIMENSÕES ANALÍTICAS	VARIÁVEIS	OBJETIVOS	RESULTADOS POSSÍVEIS
Atuação do controle interno nos contratos do Portal de Periódicos da CAPES	Interação com os auditores	Evidenciar se a visão dos servidores da CAPES foi positiva ou negativa com relação à interação com os auditores	Positiva/Negativa
	Conhecimento dos auditores sobre o objeto auditado	Verificar se na opinião dos servidores da CAPES os auditores detinham conhecimento sobre o Portal de Periódicos	Sim/Não
	Pertinência das recomendações e soluções	Aferir se os servidores da CAPES estavam de acordo ou não com a pertinência das recomendações e soluções dos problemas identificados pela CGU	Concorda/Não concorda
	Qualidade dos	Evidenciar se a visão dos	Positiva/Negativa

	documentos da auditoria	servidores da CAPES foi positiva ou negativa com relação à qualidade dos documentos	
	Comunicação e Monitoramento	Verificar se a percepção dos servidores da CAPES foi positiva ou negativa com relação à comunicação e monitoramento da auditoria	Positiva/Negativa
	Resultados da auditoria	Aferir se a opinião dos servidores da CAPES foi positiva ou negativa com relação aos resultados da auditoria	Positiva/Negativa
	Percepção do controle	Evidenciar a percepção se positiva ou negativa quanto à percepção do controle	Positiva/Negativa
Atuação do controle interno na visão da CGU	Interação com os servidores públicos	Verificar qual a visão dos auditores sobre a relação com os servidores públicos	Positiva/Negativa
	Diferenças na forma de atuação	Verificar de existem diferenças na forma de atuar do auditor, de acordo com o tipo de auditoria	Sim/Não
	Imagem do controle	Evidenciar qual a percepção do auditor sobre a imagem do controle interno	Positiva/Negativa
	Limitações dos servidores públicos	Verificar se os auditores consideram limitações dos servidores, como conhecimento, infraestrutura, pessoal e complexidade das políticas públicas.	Sim/Não
	Divergências nas interpretações	Evidenciar quais as principais soluções são adotadas pela CGU para os casos de divergências de entendimentos entre auditor e auditado	Livre
	Possibilidade da proximidade dos controles	Verificar a opinião dos auditores sobre uma maior proximidade entre o controle interno e o controle administrativo dos órgãos	Concorda/Não concorda

Elaborado pela autora (2020).

5. RESULTADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL

5.1 Relatório de Auditoria de Demandas Externas

Após uma denúncia realizada por empresa que atua no setor de comércio de livros e periódicos no Brasil, o MPF solicitou à CGU apuração da regularidade nas contratações realizadas no âmbito do Portal de Periódicos da CAPES (CGU, 2018a). A ação de controle teve por objetivo “avaliar os fundamentos dos questionamentos apresentados contra a CAPES, bem como atender as demandas sobre a regularidade da contratação da Editora *Elsevier* pela CAPES” (CGU, 2018a, p. 7).

Do Relatório de Auditoria de Demandas Externas da CGU (2018a) n. 201308876⁴⁴ foram extraídas as principais informações e realizadas duas sínteses: 1. Sobre a denúncia e 2. Sobre as irregularidades nas contratações do Portal de Periódicos, que contribuiriam para identificar as recomendações da auditoria e definir as variáveis da pesquisa.

5.1.1 Síntese da denúncia

Destacam-se as principais informações do Relatório de Auditoria da Demanda Externa quanto às informações da denúncia, classificadas como procedente ou improcedente pela CGU, respectivas justificativas e recomendações formuladas pela equipe de auditoria à CAPES.

Quadro 7 - Informações da denúncia

INFORMAÇÃO DA DENÚNCIA	SITUAÇÃO DA INFORMAÇÃO DENUNCIADA	JUSTIFICATIVAS DA PROCEDÊNCIA OU IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA	RECOMENDAÇÕES À CAPES
Contratos firmados pela CAPES diretamente com a matriz da Elsevier, sediada em Amsterdã, na Holanda, através de escritório de venda situado em Nova Iorque, Estados	IMPROCEDENTE	Não cabe a administração pública interferir na decisão da editora em optar pelo negócio diretamente pela matriz no exterior, dado o aspecto de direito privado.	Não existe recomendação à CAPES.

⁴⁴ A íntegra do Relatório de Auditoria de Demandas Externas n. 201308876 poderá ser acessada no site da CGU.

Unidos, a despeito da empresa possuir uma filial no Brasil que comercializa os produtos da editora.			
Contratações evitam a competição do mercado dado o caráter das contratações por inexigibilidade de licitação.	IMPROCEDENTE	A inexigibilidade de licitação foi comprovada pela exclusividade da contratada para fornecimento do serviço, o que caracteriza a inviabilidade de competição.	Não existe recomendação à CAPES.
Sonegação fiscal pela ausência do recolhimento de Impostos de Renda (IR) pela filial no Brasil.	IMPROCEDENTE para recolhimento de IR pela filial. PROCEDENTE para recolhimento do IR pela matriz.	No entendimento da CGU 15% do IR deveria ter sido recolhido pela CAPES no momento do pagamento dos serviços prestados pela editora.	1. Reter, nos novos pagamentos às editoras o percentual de 15% referente ao IR. 2. A partir da orientação da Receita Federal do Brasil (RFB) ou Banco Central do Brasil (BC), adotar providências: a) cobrar das editoras contratadas, os valores não retidos/recolhidos; b) efetuar os ajustes necessários nos contratos vigentes e nos contratos a serem celebrados. Obs.: Essas recomendações foram canceladas posteriormente, após RFB confirmar que a CAPES não precisaria recolher o IR no caso específico
Ausência de avaliação efetiva dos preços ofertados pela editora tanto na contratação quanto na prorrogação.	CGU não conseguiu afirmar se a situação seria IMPROCEDENTE ou PROCEDENTE, dada a falta de informações para	A CGU (2018, p. 16) afirma que “é indispensável à Administração demonstrar a compatibilidade do preço contratado com o preço praticado no mercado”.	1. Implementar e formalizar metodologia para avaliar os preços, com critérios, como base de dados, coleção, artigos e páginas disponibilizadas,

	análise.	CGU (2018, p. 17) afirma que nas prorrogações “a CAPES não avaliou a vantajosidade das contratações, como exigido legalmente, limitando-se a informar que os preços se mantiveram como previsto no contrato inicial”.	<p>custo unitário por usuário, entre outros. Confrontar com dados obtidos a partir do conhecimento acumulado pela CAPES desde o lançamento do Portal, como número de acessos e downloads efetivos, entre outros.</p> <p>2. Exigir que as editoras apresentem, no mínimo, três contratos com outros clientes, similares aos da CAPES em complexidade técnica para comprovar os preços.</p> <p>3. Formalizar negociação das propostas das editoras, inclusive com atas das reuniões, a partir da metodologia criada para avaliar os preços, bem como dos contratos apresentados para comprovar os preços, entre outros, a critério da CAPES.</p>
Aquisição de produtos e serviços com propostas comerciais vinculadas e por meio de coleções fechadas, o que caracteriza venda casada.	PROCEDENTE	De acordo com a CGU (2018) a CAPES não se apropriou dos dados de acesso que poderia ter sido utilizado para negociar os custos das contratações e das prorrogações. Além disso, não verificou a necessidade da continuidade em manter a contratação. Poderia negociar os preços com base no uso efetivo de cada conteúdo.	1. Informar as editoras, quando cabível, que a venda com propostas comerciais vinculadas e por meio de coleções fechadas é caracterizada, formalmente, como venda casada, o que é legalmente proibido, sendo facultado à CAPES, quando julgar conveniente, solicitar os custos e contratar individualmente ou

			<p>por grupos temáticos.</p> <p>2. Apropriar-se efetivamente dos dados de acesso das coleções adquiridas para o Portal de Periódicos, formalizando indicadores ou ferramentas análogas para se formar uma visão global do que se utiliza efetivamente e em que medida, com o objetivo de, entre outros, auxiliar no processo de avaliação dos preços apresentados e subsidiar os processos de negociação para contratações/renovações futuras.</p>
--	--	--	--

Elaborado pela autora. Fonte: CGU (2018).

5.1.2 Síntese sobre as irregularidades

Destacam-se as principais informações do relatório de auditoria quanto às irregularidades apontadas pela CGU e respectivas recomendações:

Quadro 8 - Irregularidades apontadas no relatório de auditoria

INFORMAÇÕES APRESENTADAS PELA CGU	OBSERVAÇÕES DO RELATÓRIO	RECOMENDAÇÕES DA EQUIPE DE AUDITORIA
<p>Illegalidades na formalização das exigibilidades de licitação.</p>	<p>Ausência ou incompletude de documentos de habilitação jurídica, ausência de documentos autenticados e consularizados, exigidos pela Lei 8.666/1993 nos casos de licitação internacional e ausência de representante legal no Brasil.</p>	<p>1. Convalidar os contratos vigentes com as editoras exigindo a apresentação dos documentos de habilitação na forma da lei, inclusive a indicação da representação legal no Brasil. Rescindir o contrato caso alguma editora se oponha.</p> <p>2. Analisar quais dos requisitos da legislação devem ser exigidos e quais podem ser dispensados para a devida habilitação nas exigibilidades a serem firmadas com as editoras com motivação</p>

		<p>formal da decisão, considerando a legislação vigente e as exigências legais de habilitação, as características inerentes a uma inexigibilidade, as especificidades em contratar uma empresa internacional, o volume de recursos envolvidos, os riscos mapeados na contratação e posterior execução contratual, entre outros aspectos que julgar necessário.</p> <p>3. Exigir nas contratações futuras as habilitações pré-definidas e formalizar contrato somente após o atendimento pleno das condições definidas.</p>
<p>Falta de critérios de reajustes, reajustes indevidos, antieconômicos e determinados pelas próprias editoras. Projetos Básicos das contratações não definiram critérios de reajuste. Processos de contratação iniciam com as propostas das editoras e não com o Projeto Básico.</p>	<p>Na grande maioria das contratações a própria editora determinou os valores de reajustes. CGU indicou o <i>Consumer Price Index</i> (CPI), índice usualmente utilizado em contratos com pagamentos realizados em dólar americano. Mas a CAPES entendeu que o CPI não seria aplicável e o índice mais próximo disponível para tentar refletir este mercado seria o <i>U.S. Periodical Price Index</i> (LMPI), baseado em revistas impressas. A equipe de auditoria afirmou à CAPES que tem ciência sim do elevado grau de complexidade, mas a CAPES fica à mercê das condições impostas pelas editoras, fato considerado pela CGU não condizente com quem detém o poder econômico e com a relevância do Portal de Periódicos.</p>	<p>1. Definir de forma motivada o critério e o índice de reajuste que devem ser utilizados nos contratos, tendo em vista que os contratos são internacionais, estipulados em dólar, e devem refletir o índice de inflação no local indicado no contrato e onde o pagamento é realizado (exterior).</p> <p>2. Convalidar os contratos vigentes, adotando o índice de reajuste definido. Rescindir o contrato caso alguma editora se oponha.</p> <p>3. Tendo como base o índice de reajuste, tomar as medidas administrativas e, se necessário, judiciais, para quantificar e recuperar o valor pago indevidamente às editoras contratadas.</p>
<p>Celebração irregular de Termos Aditivos com usuários colaboradores, dada a ausência de previsão contratual, bem como embasamento legal. Ausência de garantia contratual e utilização de índices de reajuste antieconômicos.</p>	<p>Não existe previsão no ordenamento jurídico, o que caracteriza ilegalidade nessa forma de contratação. Os contratos não fizeram previsão à figura do Usuário Colaborador. Faltou respaldo legal, planejamento e análises prévias.</p>	<p>Não houve recomendação. CAPES informou que não realizaria mais Termos Aditivos para Usuários Colaboradores.</p>
<p>Insuficiência de segregação de funções na gestão do Portal de Periódicos da CAPES e ausência na rotatividade de funções.</p>	<p>CAPES implementou insuficientemente a segregação de funções quando da gestão do Portal de Periódicos, bem como em relação a rotatividade de funções. Ficou evidenciada a concentração</p>	<p>Não houve recomendação pela CGU. O Portal de Periódicos a partir de 2015 passou a enviar os processos de contratações para análise da Diretoria de Gestão e respectivos</p>

	em única Diretoria dos atos de contratação e execução, em especial na figura de 3 (três) pessoas, em prejuízo ao princípio da segregação de funções . O processo não foi remetido, em nenhum momento, ao setor de licitações da CAPES, a quem cabe conduzir processos de licitação, a partir de pedidos das áreas técnicas. Tal fato evidencia a assunção de funções de licitação pela área técnica.	setores de licitação e contratos. Auditoria registrou duas observações: de que a segregação de funções também deve ocorrer durante a execução do contrato e que a rotatividade de funções e do poder decisório possibilita o aumento da integridade do programa e o aumento da eficiência.
Ausência de gestão de riscos no Portal de Periódicos da CAPES.	Quanto a ausência de uma gestão de riscos pode impactar não só na gestão como na própria continuidade do Portal de Periódicos. Verifica-se que a CAPES está adotando medidas para implementar uma política de gestão de riscos, porém que na prática não foram executadas a contento e, por conseguinte, não resultaram em ações efetivas ou ainda se mostram insuficientes.	1. Implementar a política de gestão de riscos no Portal de Periódicos, de maneira estruturada e normatizada, em todos os níveis, gerando informações, indicadores e outros dados para auxiliar no processo decisório, com o objetivo final de aumentar a eficácia e a consecução dos resultados almejados pela CAPES.

Elaborado pela autora (2020). Fonte: CGU (2018).

Em resumo, as informações analisadas pela CGU durante a auditoria estão relacionadas na lista abaixo:

1. contratos firmados pela CAPES diretamente com a matriz da *Elsevier*, sediada em Amsterdã, na Holanda, através de um escritório de venda situado em Nova Iorque, nos Estados Unidos;
2. impedimento de competição do mercado dado o caráter das contratações por inexigibilidade de licitação;
3. **indício de sonegação fiscal pela ausência do recolhimento de Impostos de Renda (IRRF);**
4. **ausência de avaliação dos preços das editoras;**
5. **aquisição de produtos e serviços por meio de coleções fechadas, o que caracteriza venda casada;**
6. **ilegalidades na formalização das inexigibilidades de licitação;**
7. **falta de critérios de reajustes, reajustes indevidos, antieconômicos e determinados pelas próprias editoras;**

8. celebração irregular de Termos Aditivos com usuários colaboradores;
- 9. insuficiência de segregação de funções e ausência na rotatividade de funções;**
- 10. ausência de gestão de riscos no Portal de Periódicos da CAPES.**

Das 10 informações analisadas, as informações 1 e 2 foram consideradas improcedentes, a informação 3 foi cancelada, após o posicionamento da RFB contrário às recomendações iniciais da CGU, e as informações 8 e 9 não tiveram recomendações expressas pela CGU. Sofreram recomendações os itens 4, 5, 6, 7 e 10.

Considerando as recomendações realizadas pela CGU e os desdobramentos observados durante a pesquisa, as informações **3, 4, 5, 6, 7, 9 e 10** foram objeto de análise nesse estudo de caso.

Em outro documento de auditoria, Relatório de Avaliação, a CGU (2018c) fez um breve relato das medidas que estavam sendo tomadas pela CAPES para sanar as deficiências apontadas na denúncia apresentada ao MPF. Verifica-se que a CGU realizou acompanhamento das ações que estavam sendo providenciadas pela CAPES, mas não foram identificadas novas análises dos processos de contratações pela CGU após a auditoria, o que reforçou a necessidade de realizá-las.

5.2 Procedimentos das contratações

O objetivo desse tópico é evidenciar os efeitos da atuação do controle interno nos procedimentos das contratações dos conteúdos científicos registrados nos processos, considerando o comparativo dos procedimentos adotados pela CAPES antes e após a auditoria nas três fases da contratação.

5.2.1 Procedimentos das contratações antes da auditoria

Considerando as variáveis definidas para análise dos procedimentos das contratações dos conteúdos científicos e as informações dispostas nos processos das contratações no **período 2012/2013**, período anterior à auditoria

da CGU, observou-se os seguintes resultados para cada fase da contratação:

- **Fase de Planejamento** - não foram identificadas informações nos processos das contratações analisadas referentes à:
 - a. avaliação da qualidade do objeto contratados;
 - b. avaliação das instituições participantes;
 - c. dados dos acessos anteriores aos conteúdos científicos;
 - d. pesquisa de mercado;
 - e. critério de reajustes;
 - f. análise de riscos.

- **Fase da Seleção do Fornecedor** - foi constatado que os processos de contratações analisados:
 - a. possuem documentos de habilitação, mas de forma incompleta, considerados não satisfatórios nesta pesquisa.
 - b. Seis dos 10 (dez) processos analisados indicam representante comercial no Brasil, mas não informa se os representantes possuíam poderes para responder administrativamente ou judicialmente, conforme determina a Lei 8.666/93;
 - c. não foram identificadas informações sobre avaliação dos preços;
 - d. não foram identificados registros de negociações dos preços ofertados pelas editoras.

- **Fase da Gestão de Contratos** - não foram identificados nos processos de contratações analisados:
 - a. registros ou relatórios de acompanhamento da execução contratual, controle ou informações de acessos por parte dos responsáveis pelos contratos (gestores e fiscais);
 - b. análise de riscos.As informações podem ser conferidas na síntese do quadro abaixo:

Quadro 9 - Resultados das variáveis analisadas no período 2012/2013

FASES	VARIÁVEIS	RESULTADOS
Planejamento	Avaliação qualitativa do objeto contratado	Não identificado
	Avaliação das instituições participantes	Não identificado
	Dados dos acessos anteriores	Não identificado
	Pesquisa de mercado	Não identificado
	Critérios de reajuste	Não identificado
	Análise de riscos	Não identificado (Legislação não previa)
Seleção do Fornecedor	Documentos de habilitação	Não satisfatório
	Representante legal no Brasil	Identificado em 6 processos
	Avaliação dos preços	Não identificado
	Negociação de valores	Não identificado
Gestão de Contratos	Registro dos dados de acessos	Não identificado
	Análise de riscos	Não identificado (Legislação não previa)

Elaborado pela autora (2020).

Observou-se nos processos analisados do período 2012/2013 que o tempo médio para a formalização de uma contratação de conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES, nas fases de planejamento da contratação e da seleção do fornecedor, totalizou aproximadamente 3 (três) meses, da assinatura do Projeto Básico até a assinatura do contrato.

5.2.2 Procedimentos das contratações após a auditoria

Considerando as variáveis definidas para análise da pesquisa das contratações dos conteúdos científicos e as informações dispostas nos processos das contratações no **período 2017/2018**, observou-se os seguintes resultados para cada fase da contratação:

- **Fase de Planejamento** - dos dez processos de contratações analisados após a auditoria:
 - a. em 8 (oito) processos de contratações foi identificada avaliação qualitativa do objeto contratado;
 - b. em todos os processos analisados foi identificada avaliação das instituições participantes;
 - c. não foram identificadas informações dos dados dos acessos anteriores dos conteúdos científicos;

- d. não foram identificadas informações das pesquisas de mercado nos processos analisados;
 - e. em todos os processos foi identificado o critério de reajustes;
 - f. em todos os processos foi identificada a análise de riscos.
- **Fase da Seleção do Fornecedor:** dos 10 (dez) processos de contratações analisados após a auditoria:
 - a. todos os processos de contratações apresentaram documentos de habilitação, considerados satisfatório nesta pesquisa;
 - b. todos os processos de contratações passaram a ter expressamente um representante legal no Brasil com poderes para responder administrativamente e judicialmente;
 - c. todos os processos de contratações apresentaram avaliação dos preços ofertados pelas editoras;
 - d. em 5 (cinco) processos foram identificadas negociações de valores.
 - **Fase da Gestão do Contratos:** dos 10 (dez) processos de contratações analisados após a auditoria:
 - a. três contratos apresentaram registros de acompanhamento e controle e informações dos acessos aos conteúdos do Portal;
 - b. oito processos apresentaram análise de riscos após assinatura do contrato.

As informações podem ser conferidas na síntese do quadro abaixo:

Quadro 10 - Resultados das variáveis analisadas no período 2017/2018

FASES	VARIÁVEIS	RESULTADOS
Planejamento da contratação	Avaliação qualitativa do objeto contratado	Identificado em 8 (oito) processos Não identificado em 2 (dois) processos
	Avaliação das instituições participantes	Identificado em todos os processos
	Dados dos acessos	Não identificado nos processos
	Pesquisa de mercado	Não identificado nos processos
	Critérios de reajuste	Identificado em todos os processos
	Análise de riscos	Identificado em todos os processos
Seleção do	Documentos de habilitação	Satisfatório em todos os processos

Fornecedor	Representante legal no Brasil	Identificado em todos os processos
	Avaliação dos preços	Identificado em todos os processos
	Negociação de valores	Identificado em 5 (cinco) processos Não identificado em 5 (cinco) processos
Gestão de Contratos	Registro dos dados de acessos	Identificado em 3 (três) processos Não identificado em 7 (sete) processos
	Análise de riscos	Identificado em 8 (oito) processos Não identificado em 2 (dois) processos

Elaborado pela autora (2020).

Considerando apenas os registros dos processos das contratações analisadas, observou-se que nos processos do período 2017/2018 o tempo médio para a formalização de uma contratação de conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES, nas fases de planejamento da contratação e da seleção do fornecedor, totalizou aproximadamente 7 (sete) meses, da assinatura do documento de formalização da demanda até assinatura do contrato, ou seja, 4 (quatro) meses a mais que as contratações formalizadas antes da auditoria.

5.2.3 Análise dos efeitos da auditoria nos procedimentos das contratações

A hipótese de pesquisa parte da premissa de que os trabalhos de auditoria realizados pela CGU estimularam o aprimoramento dos procedimentos das contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES, nas três fases da contratação pública: planejamento, seleção do fornecedor e gestão de contratos.

Verificou-se, a partir das análises dos processos das contratações, mudanças significativas de aprimoramento nos procedimentos das contratações dos conteúdos científicos nas três fases das contratações públicas, conforme detalhes a seguir.

5.2.3.1 Planejamento da contratação

Na fase de planejamento das contratações, além das justificativas da necessidade das contratações para manutenção da política pública do Portal de

Periódicos, que já eram registradas antes da auditoria, os processos passaram a apresentar outros registros, documentos com maior número de informações específicas do objeto a ser contratado, análise qualitativa de universidades, notas técnicas de bibliotecários, estudos e avaliações qualitativas dos conteúdos científicos que se pretendiam contratar e avaliações das instituições que poderiam acessar o Portal de Periódicos, dada as limitações orçamentárias.

O trecho do entrevistado abaixo revela que houve melhora no planejamento da contratação do Portal após os trabalhos da auditoria:

[...] apesar de ter sido um pouco tensa, porque todo mundo fica um pouco nervoso por conta de uma auditoria, mas **eu acho que ela foi muito proveitosa, no sentido de melhorar o planejamento de contratação e até mesmo a contratação dos objetos do Portal que a gente contrata** (ENTREVISTADO (A) 3).

Ainda nessa fase de planejamento, a CAPES passou a definir que os contratos deveriam ser fixos e irremovíveis, o que impediu que as próprias editoras definissem o percentual de reajuste por conta própria. Além disso, os processos passaram a contar com análise de riscos.

Importante destacar que a análise de riscos das contratações foi uma exigência trazida também pela IN nº 5/2017, publicada imediatamente após a auditoria. A IN nº 5/2017 facilitou para que todos os envolvidos nas contratações pudessem instruir melhor os processos do Portal. Ressalta-se que não foi encontrada exigência por documentos de análises de riscos das contratações nas legislações das contratações públicas vigentes antes da auditoria.

Entretanto, nos processos analisados após a auditoria, não foram identificados registros dos dados dos acessos anteriores aos conteúdos científicos na fase de planejamento da contratação. A apropriação dos dados de acesso é importante para a tomada de decisão de quais conteúdos serão contratados dentro de um pacote extenso de opções ofertado pelas editoras, na avaliação e na negociação dos preços ofertados.

As informações no quadro seguinte detalham, para cada variável de análise, os efeitos da auditoria nos procedimentos das contratações na fase de planejamento da contratação:

Quadro 11 - Efeitos da auditoria na fase de planejamento da contratação

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO	
VARIÁVEL	EFEITOS
Avaliação qualitativa do objeto contratado	A CAPES passou a realizar avaliação qualitativa dos conteúdos científicos, os conteúdos mais bem avaliados e com no mínimo de 100 acessos no Portal de Periódicos passou a ser considerado prioritário para uma nova contratação ou renovação. Nas contratações também foi considerada a importância dos conteúdos informada por pesquisadores do Programa de Pós-Graduação. Foram identificadas avaliações qualitativas dos conteúdos científicos em 8 (oito) processos de contratações.
Avaliação das instituições participantes	Os processos passaram a registrar informações sobre os critérios estabelecidos pela CAPES para a participação de instituições no acesso ao Portal de Periódicos.
Dados de acessos	Apesar de a CAPES ter definido a quantidade de acessos como um dos critérios para a contratação (mínimo de 100 acessos), os dados, informações ou estatísticas dos acessos anteriores não foram identificados nos processos das contratações analisadas.
Pesquisa de mercado	Não foram identificados registros de pesquisa ou tentativa de pesquisa de mercado dos conteúdos científicos contratados.
Crítérios de reajustes	A CAPES não adotou índice específico de reajuste para as contratações do Portal de Periódicos da CAPES. Todavia, todos os contratos analisados passaram a adotar como critério de reajuste a contratação com preço fixo e irremovível.
Análise de riscos	Todos os contratos analisados após a auditoria passaram a realizar análise de riscos da contratação na fase de planejamento. Na análise de riscos são definidos o tipo de risco, a probabilidade da ocorrência, o impacto, as ações necessárias para mitigar a probabilidade de ocorrência ou o impacto, os responsáveis por cada ação de mitigação e os prazos para execução das ações de mitigação. A inserção da atividade de análise de riscos nas contratações aconteceu por dois motivos: 1. Recomendação da auditoria da CGU e 2. Exigência da IN nº 5/2017 que surgiu imediatamente após a auditoria da CGU.

Elaborado pela autora (2020).

5.2.3.2 Seleção do Fornecedor

Na fase de seleção do fornecedor, que é a fase da licitação propriamente dita, verificou-se em todos os processos uma maior exigência por parte da CAPES para que as editoras cumprissem com apresentação dos documentos de habilitação exigidos pela Lei de Licitações e Contratos, Lei 8.666/93. Por ser uma contratação internacional, as editoras têm dificuldades para cumprir com as exigências da legislação nacional, isso foi verificado nas declarações das entrevistas quando relatado os desafios que envolvem a

apresentação dessa documentação. Para o Entrevistado (a) 2 “a questão da documentação é o maior desafio”, sendo um dos maiores desafios também identificado pelo Entrevistado (a) 8 quando afirma que a “questão da documentação que, enfim, de consularizar, de apostilar, isso não é necessariamente uma coisa simples”.

Ainda na fase da seleção do fornecedor, verificou-se que todas as editoras passaram a indicar expressamente os representantes legais no Brasil com poderes para responder administrativamente e judicialmente, foi observado que os contratos da CAPES junto às editoras passaram a ter cláusulas com essas indicações. As avaliações e negociações dos preços ofertados pelas editoras passaram a ser registradas com aplicação de metodologia elaborada pela CAPES para comprovação da vantajosidade da contratação, por meio do Boletim de Serviços nº 2, de dezembro de 2018:

[...] análise da vantajosidade da contratação consiste na obtenção de preços de referência. Tais valores podem ser obtidos por uma das alternativas apresentadas a seguir:

- I. *Invoice's* (faturas) de contratos cujo objeto seja similar ao da contratação pretendida (sempre que possível);
- II. Valores da última Contratação realizada pela Capes (sempre que possível);
- III. Preços de referência dos valores dos periódicos constantes em sítios de Editoras/Instituições, com acesso disponibilizado à consulta (sempre que possível).

[...] Essa avaliação será feita por ao menos um dos três critérios abaixo:

- I. Comparação de valores médios praticados por título;
- II. Comparação de valores médios praticados por instituição;
- III. Evolução de preços entre o contrato anterior e a proposta apresentada pela Editora/Instituição (CAPES, 2018c, p.1).

A afirmativa do entrevistado abaixo revela as melhorias que a auditoria trouxe para o aperfeiçoamento das contratações nessa fase da seleção do fornecedor:

[...] nós conseguimos negociar com as editoras, a gente conseguiu aperfeiçoar o processo de contratação, na medida do necessário, a gente conseguiu mitigar o que era de habilitação exigida e eu considero sim que **os processos hoje eles têm uma instrução muito, mais muito melhor do que a instrução anterior, antes da auditoria em cima do contrato de Portal** (ENTREVISTADO (A) 15).

As informações no quadro abaixo detalham os efeitos da auditoria nos procedimentos das contratações na fase de seleção do fornecedor.

Quadro 12 - Efeitos da auditoria na fase da seleção do fornecedor

SELEÇÃO DO FORNECEDOR	
VARIÁVEL	EFEITOS
Documentos de habilitação	A CAPES passou a formalizar as contratações para atender as exigências de habilitação da Lei 8.666/1993 de forma mais completa. Por ser uma contratação internacional, para adaptar e atender as exigências legais, a CAPES passou a exigir declarações das próprias editoras, em substituição a certidões, como, por exemplo, declaração de regularidade fiscal e trabalhista, em atenção ao Art. 29 da Lei 8.666/1993, declaração que não emprega menores de idade, em atendimento ao Art. 27, inciso V, da Lei 8.666/1993.
Representante Legal no Brasil	A CAPES passou a exigir documento e declaração com indicação de representante legal no Brasil com poderes para responder administrativamente e judicialmente, para atender a exigência do Art. 32, parágrafo 4, da Lei 8.666/1993.
Avaliação dos preços	A CAPES passou a exigir a apresentação de no mínimo três faturas ou <i>invoíces</i> de prestação dos mesmos serviços com outras instituições ou clientes no intuito de demonstrar que o valor cobrado à Capes está compatível com o praticado pela editora em contratações semelhantes. A partir desses documentos a CAPES passou a realizar um comparativo de preços dos conteúdos científicos para a comprovação da vantajosidade da contratação. Foi implementada uma metodologia de avaliação dos preços para análise da vantajosidade da contratação.
Negociação de valores	A negociação de valores ofertados pelas editoras foi observada em cinco dos processos analisados no período 2017/2018. Poderá ocorrer a negociação de valores a partir da análise dos resultados da avaliação dos preços realizada pela área de licitação da CAPES.

Elaborado pela autora (2020).

5.2.3.3 Gestão de Contratos

Na fase de gestão de contratos, dos 10 (dez) processos analisados após a auditoria, apenas 3 (três) apresentaram relatório de acompanhamento e registros dos dados dos acessos dos contratos em execução. Porém, a partir dos relatos dos entrevistados, verifica-se que a área gestora possui acesso a informações e dados estatísticos dos conteúdos que estão sendo acessados, entretanto essas informações não foram encontradas na maioria dos processos analisados. Seguem relatos dos entrevistados sobre a gestão dos contratos do Portal:

Eles (*fiscais dos contratos*) tinham documentos, elaboravam. Ficou mais organizados depois da auditoria. [...] **Mas essa preocupação**

sempre existiu. Fazia testes com bibliotecárias fora de Brasília inclusive, para ter certeza da disponibilidade dos conteúdos. Também sempre teve preocupação com a quantidade de acessos. Mas **muita coisa não estava documentada, não estavam nos processos** (ENTREVISTADO (A) 2).

Os fiscais têm controle se determinado conteúdo científico contratado está disponibilizado no Portal através da equipe de acesso. Os fiscais têm acesso a dados estatísticos dos acessos aos conteúdos (ENTREVISTADO (A) 3).

Antes da auditoria sim, mas eram relatórios mais pontuais assim falando, na verdade mais gerais. Hoje em dia os relatórios eles são mais técnicos e mais específicos. [...] **temos esses dados que são as estatísticas de uso, elas são coletadas no mínimo mensalmente, de acordo com cada editor**, essa coleta pode ser de 2, ou 3 meses de atraso, mas no final de um exercício que a gente fecha geralmente em fevereiro e março, a gente tem o acesso de todos os conteúdos e para todas as instituições (ENTREVISTADO (A) 4).

Nos processos foi identificada uma segunda análise de riscos da contratação, após assinatura dos contratos, elaborada pela área gestora dos contratos do Portal de Periódicos.

As informações abaixo detalham os efeitos da auditoria nos procedimentos das contratações na fase de gestão do fornecedor:

Quadro 13 - Efeitos da auditoria na fase da gestão de contratos

GESTÃO DE CONTRATOS	
VARIÁVEL	EFEITOS
Registro dos dados de acesso	Foram identificados em 3 (três) dos processos de contratações registros de acompanhamento da execução do contrato, com estatística de uso e verificação da manutenção da qualidade dos conteúdos contratados
Análise de riscos	Observou-se que, após a auditoria, 8 (oito) dos processos analisados apresentaram análise de riscos após assinatura do contrato. Na análise de riscos são definidos o tipo de risco, a probabilidade da ocorrência, o impacto, as ações necessárias para mitigar a probabilidade de ocorrência ou o impacto, os responsáveis por cada ação de mitigação e os prazos para execução das ações de mitigação.

Elaborado pela autora (2020).

Os resultados dos processos das contratações analisados nos dois

períodos podem ser comparados na síntese do quadro a seguir. Observa-se que os trabalhos de auditoria realizados pela CGU estimularam o aprimoramento dos procedimentos das contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES, por outro lado as contratações passaram a exigir mais tempo para serem formalizadas.

Quadro 14 - Resultados antes e após a auditoria

FASES	VARIÁVEIS	RESULTADO 2012/2013	RESULTADO 2017/2018
Planejamento	Avaliação qualitativa do objeto contratado	Não identificado	Identificado em 8 (oito) processos Não identificado em 2 (dois) processos
	Avaliação das instituições participantes	Não identificado	Identificado em todos os processos
	Dados dos acessos	Não identificado	Não identificado
	Pesquisa de mercado	Não identificado	Não identificado
	Crítérios de reajuste	Não identificado	Identificado em todos os processos
	Análise de riscos	Não identificado (Legislação não previa)	Identificado em todos os processos
Seleção do Fornecedor	Documentos de habilitação	Não satisfatório	Identificado em todos os processos
	Representante legal no Brasil	Identificado em 6 (seis) processos	Identificado em todos os processos
	Avaliação dos preços	Não identificado	Identificado em todos os processos
	Negociação de valores	Não identificado	Identificado em 5 (cinco) processos Não identificado em 5 (cinco) processos
Gestão de contratos	Registro dos dados de acessos	Não identificado	Identificado em 3 processos Não identificado em 7 (sete) processos
	Análise de riscos	Não identificado (Legislação não previa)	Identificado em 8 (oito) processos Não identificado em 2 (dois) processos
Tempo médio para formalizar uma contratação		3 meses	7 meses

Elaborado pela autora (2020).

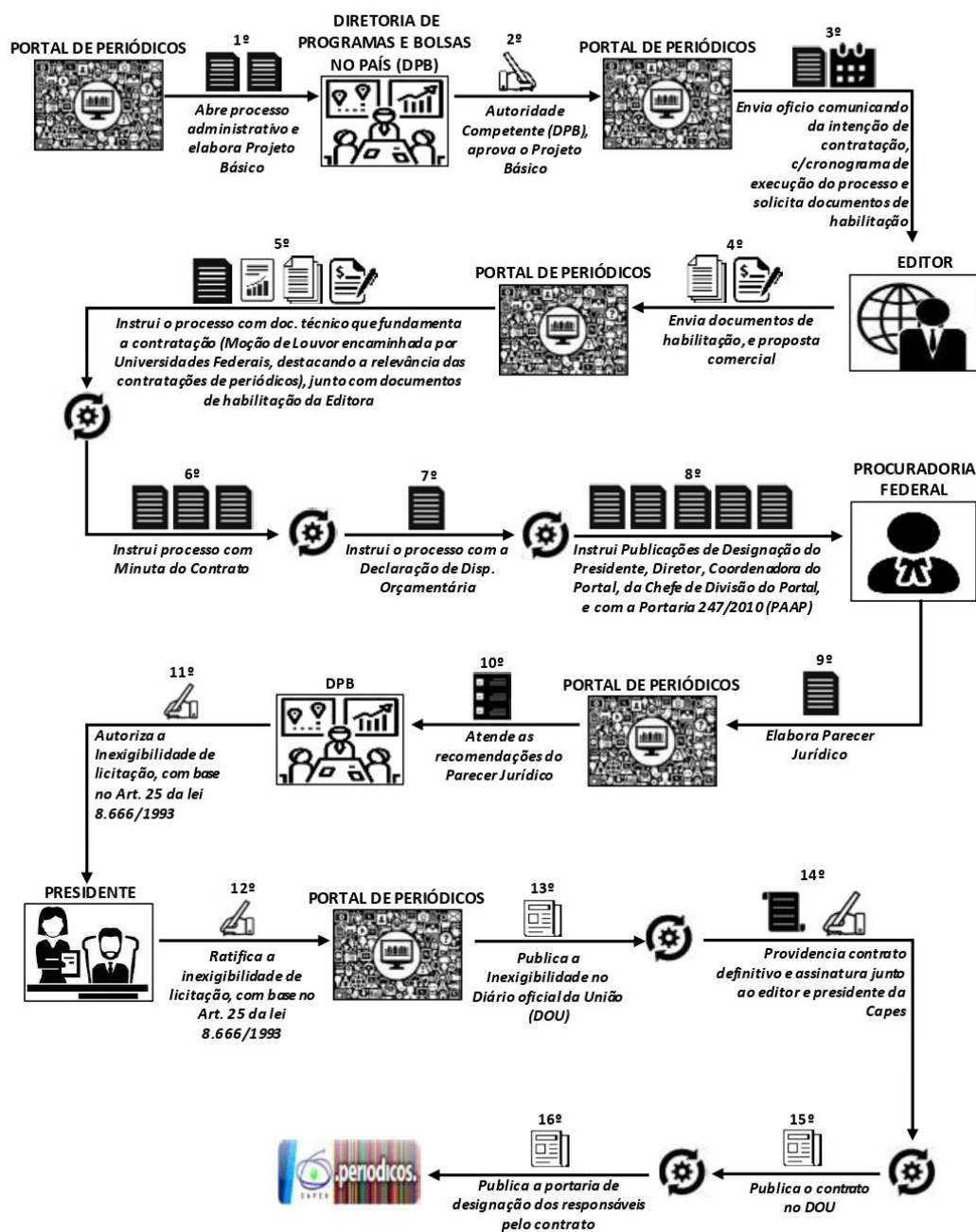
5.2.4 Segregação de funções

Considerando a análise dos processos das contratações, percebe-se que a recomendação pela segregação de funções foi fator importante na transformação dos procedimentos das contratações do Portal de Periódicos. Cada área envolvida nas contratações pode valer-se dos conhecimentos e competências específicas, o que garantiu avançar nesse processo de mudança.

Nas contratações analisadas antes da auditoria observou-se que as atividades de todas as fases de contratação pública foram realizadas pela Coordenação-Geral do Portal de Periódicos da Diretoria de Programas e Bolsas no País da CAPES. Após a auditoria, as contratações dos conteúdos científicos do Portal sofreram mudança no fluxo das atividades, com envolvimento da Diretoria de Gestão da CAPES e das coordenações de licitações e de contratos.

As figuras 4 e 5 apresentam os fluxos das atividades da contratação que foram identificadas nos processos das contratações antes e após a auditoria. Na comparação dos dois fluxos é possível perceber que a segregação de função ficou mais bem definida após a auditoria.

Figura 4 – Fluxo da contratação: antes da auditoria

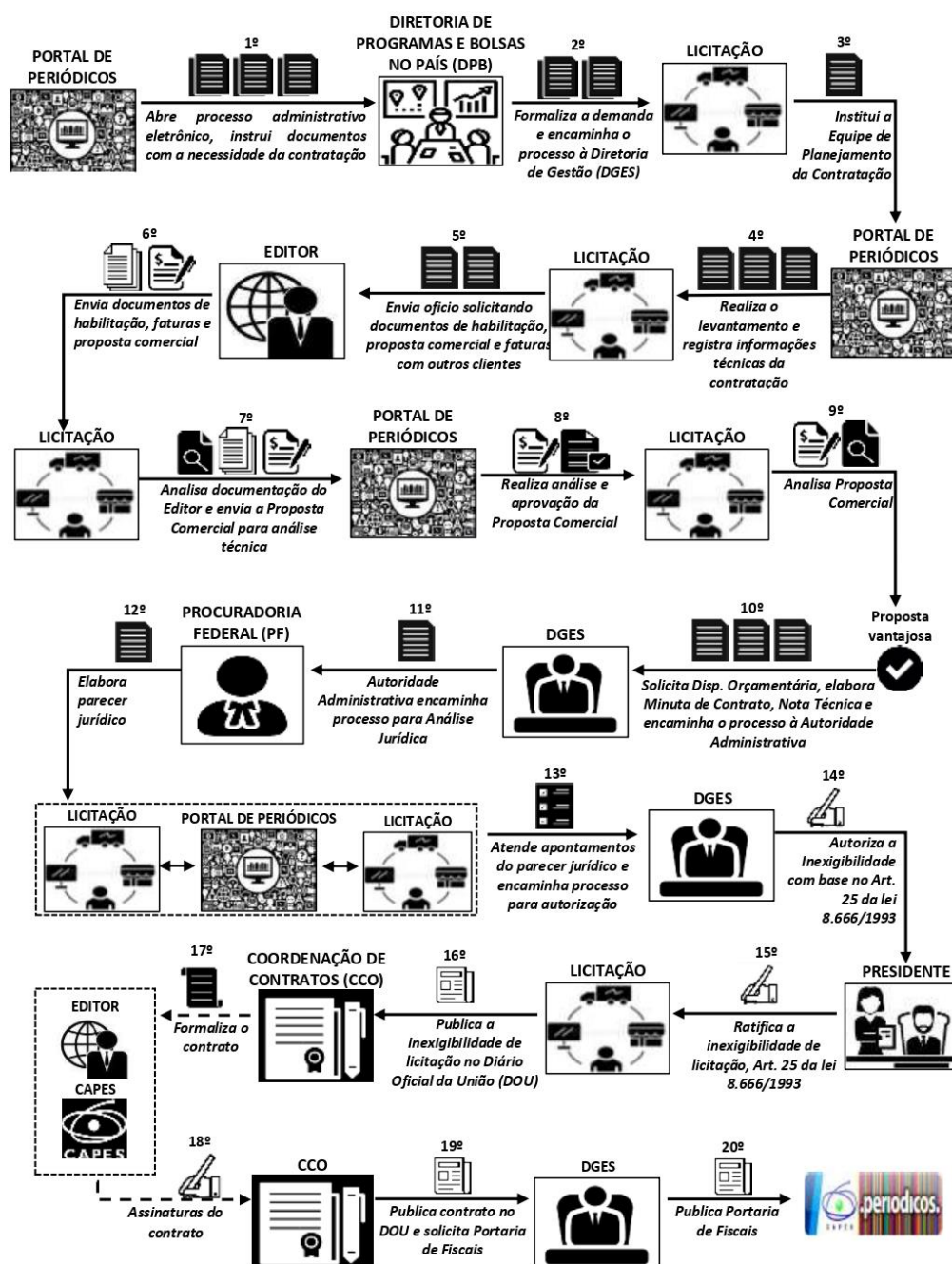


Legenda – Produto de cada atividade

1º	Memorando e Projeto básico	2º	Projeto Básico (Assinatura)	3º	Ofício/Cronograma	4º	Documentos de habilitação técnica e Proposta Comercial
5º	Nota Técnica Circular/Moção de Louvor/ Docs. de habilitação/ Proposta Comercial	6º	Minuta de Contrato	7º	Documento de Declaração de Disponibilidade Orçamentária	8º	Publicações do DOU/ Documento Regimento Interno PAAP
9º	Parecer Jurídico	10º	Despachos (Ajustes)	11º	Despacho (Assinatura)	12º	Despacho (Assinatura)
13º	Publicação no DOU	14º	Contrato	15º	Publicação no DOU	16º	Portaria

Elaborado pela autora (2020).

Figura 5 – Fluxo da contratação: após a auditoria



Legenda – Produto de cada atividade

1º	Nota Qualificação da Demanda/Parecer/Nota Técnica	2º	Doc. Oficialização da Demanda/Despacho	3º	Doc. Instituição Equip. Planej. Contratação	4º	Estudo Técnico Preliminar/Análise de Riscos/Projeto Básico
5º	Ofício (PB anexo)	6º	Doc's habilitação/Proposta Comercial/Invoices	7º	Despacho	8º	Nota Técnica/Despacho
9º	Planilha de análise de vantajosidade	10º	Nota Técnica/Despachos	11º	Despacho	12º	Parecer/Despacho
13º	Despachos/Ajustes Minuta Contrato	14º	Despacho	15º	Despacho	16º	Publicação no DOU
17º	Contrato	18º	Assinaturas	19º	Publicação Eletrônica (DOU)	20º	Portaria

Elaborado pela autora (2020).

6. RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

6.1 Atuação do controle interno

Esse tópico tem por objetivo evidenciar informações e percepções dos servidores sobre a atuação da auditoria nas contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES. As variáveis foram criadas de maneira que os assuntos abordados durante as entrevistas tivessem relação direta com o estudo do referencial teórico dessa pesquisa.

6.1.1 Interação com os auditores

Cabe lembrar que na visão de Arantes (2016) e Balbe (2013) o comportamento dos auditores, o relacionamento interpessoal e a interação com os servidores públicos influenciam nos resultados da auditoria. Considerando a relevância desses aspectos, a CGU previu nos próprios normativos os princípios e requisitos éticos que devem fazer parte da conduta de um auditor de forma que garanta credibilidade aos trabalhos de auditoria.

Nesse sentido, a maioria dos entrevistados concordou que houve comunicação efetiva sobre os motivos e os objetivos da auditoria, a equipe de auditoria manteve bom trato, cortesia e respeito com os servidores e que a conduta na auditoria foi realizada de forma amistosa entre os servidores e auditores. De uma forma geral, verifica-se uma percepção positiva sobre a interação entre auditor e servidor e vice-versa. Todavia, alguns dos entrevistados apontaram críticas na forma de atuação da auditoria, como reuniões que não surtiram efeitos e retrabalhos que causaram desmotivação, angústia e impotência.

Dos 6 (seis) entrevistados que responderam sobre a forma de atuação da CGU, 5 (cinco) responderam positivamente sobre a interação com os auditores, que a conduta/abordagem dos auditores na auditoria foi realizada de forma adequada, amistosa e educada. Destacam-se os trechos das entrevistas que demonstram esse entendimento:

Nunca se faltou com respeito com ninguém, nem de um lado nem de outro (ENTREVISTADO (A) 2).

Nenhuma atitude agressiva entre a CAPES e vice-versa

(ENTREVISTADO (A) 3).

Ela **foi feita amistosa, foi feita de maneira educada**, não houve nenhum problema em relação a isso (ENTREVISTADO (A) 6).

A conduta foi adequada sim, foi bem adequada. Foi uma abordagem onde eles transmitiram os objetivos e bastante amistosa, no início foi bastante amistosa nesse sentido (ENTREVISTADO (A) 15).

Mantiveram o bom trato, foram muito polidos, tenho um relacionamento muito bom com eles (ENTREVISTADO (A) 16).

Entretanto, 1 (um) dos entrevistados relatou que a auditoria do Portal de Periódicos aconteceu em dois momentos, com duas equipes de auditoria diferentes. No primeiro momento da auditoria, o entrevistado afirmou que houve uma abordagem mais agressiva e desconfiada por parte do auditor como se os servidores estivessem realizando coisas ilegais. Mas, no segundo momento da auditoria, o perfil da nova equipe de auditores foi diferente, teve postura diferente, reconheceu o trabalho e a importância, conforme relatado no trecho a seguir:

[...] a primeira auditoria que gerou todo esse processo foi em 2013, não foi muito assim, amistosa, porque nós os recebemos com todo o profissionalismo que nós sempre recebemos a auditoria, **porém a forma como o auditor que conduziu o trabalho falou foi um tom, de certa forma, irônico e desconfiado** [...] depois que eu descobri, é que eu fui entender porque daquela forma tão diferente de chegar, que foi a denúncia que eles receberam [...] **a forma como eles chegaram foi muito atrapalhada, assim sem um foco, sem respeito à atividade, de uma certa forma eu achei que faltou um pouco de respeito.** [...] a segunda equipe, eles vieram com outra postura, reconhecendo o trabalho e reconhecendo a importância (ENTREVISTADO (A) 4).

Também foi relatado por 3 (três) entrevistados que **houve retrabalho**. A CGU realizava reuniões com os servidores, mas a sensação que os entrevistados tiveram era que as reuniões não surtiam efeitos porque depois de alguns dias os servidores tinham que explicar os questionamentos novamente. O que, de acordo com os entrevistados, **gerou na equipe desmotivação, angústia e impotência**. Além disso, foi observado que os prazos concedidos pela CGU foram muito curtos e dificultava o dia a dia do servidor, seguem os relatos:

As vezes **o que a gente falava na reunião era pedido tudo de novo por escrito, e tinha que repetir novamente.** [...] Isso gerou um

desgaste grande, tinha que parar tudo para refazer de outra forma [...] Tinha momentos que a gente naturalmente desmotivava (Entrevistado (a) 2).

[...] eles demoravam muito para se manifestar. Geralmente quando vinha um pedido tinha que parar toda a equipe para poder responder [...] então, o que nós pedíamos sempre a eles era que nos mandasse paulatinamente, ou então, com **uma certa antecedência para que a gente tivesse tempo para responder, mas isso nunca ocorreu** (Entrevistado (a) 4).

[...] nós respondíamos, indicávamos e parece que não surtia efeito nenhum, o relatório deles veio na forma, parece que já é pré-concebido, por mais que você tente argumentar já vem pela recomendação independente do que você faça (Entrevistado (a) 16).

Outros entendimentos foram com **relação aos limites da competência da CGU**, um conflito de entendimento entre a CAPES e a CGU sobre a obrigatoriedade ou não do recolhimento do IR nos pagamentos realizados pela CAPES às editoras. O entendimento dos entrevistados é que os auditores passaram dos limites da sua competência, causando prejuízos à CAPES, tanto financeiro quanto de confiança e de seriedade da CAPES junto aos editores.

Uma atitude precoce deles **causou um prejuízo enorme para a CAPES não só o financeiro, sobretudo de confiança e de seriedade da CAPES como instituição** (ENTREVISTADO (A) 2).

[...] **houve questionamentos por parte da CAPES em relação à competência da CGU no trato dessa questão do recolhimento do Imposto de Renda. Ficou perceptível um conflito** [...] a própria CGU apontou que esse assunto não é de responsabilidade, não é de competência dos técnicos que nos auditaram. [...] **apontamento, digamos assim, equivocado por parte da CGU**. Quando eu digo equivocado, no sentido de que a CGU realmente não era autoridade competente para esse apontamento (ENTREVISTADO (A) 15).

Eles são muito fino no trato, mas se você acompanhar o que aconteceu, **eles exacerbaram, excederam a função deles, com certeza, eles foram além do que é cabível para uma equipe de auditoria e isso prejudicou a CAPES**, principalmente na questão do Imposto de Renda. Eu não sei se você já teve contato com isso. Mas, o que é normal para uma equipe de auditoria, inclusive o próprio jurídico deles questionou depois [...] **Houve sentimento de impotência, você tenta argumentar e o auditor não te ouve**, não é uma postura que constrói, parece que ele veio para caçar as bruxas (ENTREVISTADO (A) 16).

Sobre a auditoria específica das contratações do Portal de Periódicos, um dos auditores, que participou do segundo momento da auditoria, relatou que

apesar das divergências de entendimentos entre o auditor e o servidor da CAPES, a auditoria foi realizada de forma tranquila e harmoniosa, conforme afirmado abaixo:

[...] nesse sentido de harmonizar esses entendimentos de divergência entre o que o auditor pensava e o gestor pensava. E nesse sentido, **eu te digo que foi tranquila e foi harmoniosa, mas no primeiro momento eu não tenho como responder** (ENTREVISTADO (A) 13).

6.1.2 Conhecimento dos auditores sobre o Portal

Os 6 (seis) entrevistados que responderam ao questionamento concordaram que a equipe de auditores não tinha conhecimentos suficientes sobre o Portal de Periódicos da CAPES no início da auditoria. O que revela um aspecto negativo para a interação entre auditor e auditado. De acordo com a literatura, tem influência direta no relacionamento junto aos auditados o próprio conhecimento do auditor sobre o objeto auditado (ARANTES, 2016).

Apesar disso, foi declarado que, ao longo da auditoria, a equipe passou a ter conhecimento mais aprofundado do objeto auditado e das complexidades que envolvem as contratações do Portal. Os trechos das entrevistas abaixo demonstram esse entendimento:

Auditores não tinham conhecimento no início. **Passaram a ter depois de um certo tempo** (ENTREVISTADO (A) 2).

Eu acho que no início eles entenderam que realmente era mais ou menos uma contratação padrão, e **com o decorrer do tempo eles foram percebendo que é algo bem mais complexo, demanda um conhecimento mais aprofundado**. Mas, no início, eu acho que eles não se detiveram a essa especificidade." (ENTREVISTADO (A) 3).

Então, se **uma pessoa que está envolvida no processo percebe que o conhecimento dela ainda não é suficiente, é muito pouco provável que alguém que está fora do processo tenha mais conhecimento** do que ela, ainda mais não sendo aquele o seu objeto de trabalho diário (ENTREVISTADO (A) 11).

Eu acredito que não o suficiente. O Portal de Periódicos é um objeto muito específico e sem alternativas viáveis para comparação. Então, eu acho que a equipe de auditoria não teve muito como pesquisar sobre isso antes, fazer uma comparação antes, ela precisou entender já com a CAPES, entender do gestor como que funcionaria (ENTREVISTADO (A) 12).

Olha, o conhecimento total não. [...] **Com o passar do tempo, a partir das reuniões ali, e aí você vai sentindo que a equipe de auditoria ela vai se apropriando desse conhecimento, fazendo a gestão de risco que é da parte deles** (ENTREVISTADO (A) 15).

Eles tomaram decisões sem ter conhecimento aprofundado do Portal, do que é a política pública, qual o impacto do Portal para a produção científica e tecnológica nacional. Eu acho que carecia de maior cuidado, que o custo do controle é muito alto, o que resulta dos trabalhos de auditoria é bastante complicado depois você reverter (ENTREVISTADO (A) 16).

Para um dos entrevistados, a impressão inicial é que a equipe de auditoria levou em consideração apenas as informações da denúncia, de acordo com o relato abaixo:

Então, **eles chegaram sem informação, baseados único e exclusivamente na denúncia que foi feita.** Eles conheciam da questão burocrática administrativa e legal. Mas, **do ponto de vista técnico eles não conheciam e muitas propostas que eles faziam não tinham condições de serem atendidas** (ENTREVISTADO (A) 4).

6.1.3 Pertinência das recomendações e soluções

Retomando o estudo, conforme Justen Filho (2018), o órgão de controle, a partir da identificação dos problemas, deverá propor as recomendações, medidas e soluções para as devidas correções. Ao serem questionados sobre a pertinência das recomendações elaboradas pelos auditores à CAPES, foi unânime a concordância de que a maioria das recomendações foi pertinente e contribuiu ao aprimoramento da gestão e das contratações, embora, todo trabalho, desgaste e desconforto causado pela auditoria, na opinião dos entrevistados.

Percebe-se dos relatos que a segregação de funções foi a recomendação considerada essencial para as mudanças nas contratações, a divisão das atividades com outros setores da CAPES favoreceu o aperfeiçoamento da instrução processual das contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES. Abaixo, seguem trechos das declarações que confirmam a pertinência pela maioria das recomendações:

Recomendações, a **maioria delas foram pertinentes, os procedimentos melhoraram, a divisão das tarefas, a segregação de funções** era algo que a gente sempre quis fazer, mas nunca fizeram, foi um ganho enorme. A percepção que tenho é que ajudou e muito, embora o desgaste e o trabalho que deu (ENTREVISTADO (A) 2).

[...] a própria segregação de atividades foi o grande negócio e aí eu faço uma crítica a própria CAPES, porque nos 13 anos de existência do Portal, até então, esse serviço administrativo não estava no Portal, não era porque nós, do Portal, queríamos que estivesse lá, era porque

os dirigentes da CAPES não queriam fazer essa segregação (ENTREVISTADO (A) 4).

Eu acho que algumas coisas, por exemplo, **a própria mudança de setores, isso foi superválido**. A própria questão de usuário colaborador, se deveria, ou não deveria ter, isso também a gente acatou e fez modificações (ENTREVISTADO (A) 11).

As recomendações foram pertinentes. Ajudaram sim, mudou da água para o vinho. O problema é que excedeu, mas mudou, as contratações mudaram no Portal (ENTREVISTADO (A) 16).

Duas observações apontadas durante as entrevistas indicaram que as recomendações e soluções de problemas foram desproporcionais, no momento em que a equipe de auditoria afirmou que os contratos deveriam ser cancelados, caso os editores não aceitassem atender as exigências apontadas pela auditoria, desconsiderando o impacto e os riscos que gerariam o cancelamento desses contratos para a política pública, conforme os trechos abaixo:

[...] editor que não cumprir com essas obrigações, a orientação, cancela, cancela imediatamente. Se eles não aceitarem essa condição, cancela. Então, foram apontamentos no relatório, quer dizer, qual o impacto do cancelamento de um contrato com uma editora, por exemplo, que detém 80% do mercado? **Então, existe sim uma distância entre as recomendações e efetivada da política lá na ponta** (ENTREVISTADO (A) 15).

[...] uma empresa que é monopolista, que é o único fornecedor daquilo, que pode bater o pé e falar: “eu não vou mandar”, e mesmo assim o Brasil precisa, **você vai ter que justificar no processo, por interesse social você vai ter que comprar dele daquela forma mesmo, você vai parar, cancelar todos os contratos para a política nacional, [...] você pode parar a produção científica-tecnológica nacional**, por causa de uma canetada de um auditor que passou em um concurso a seis meses e acha que está fazendo muito bem para a nação (ENTREVISTADO (A) 16).

6.1.4 Qualidade dos documentos da auditoria

Sobre a qualidade dos documentos e relatórios de auditoria, a despeito de a maioria dos entrevistados concordarem que as informações eram claras e de fácil entendimento, foram observadas opiniões diferentes entre os entrevistados. Dos 7 (sete) entrevistados, 5 (cinco) responderam mais positivamente sobre a qualidade e a clareza dos documentos da auditoria. Os trechos das entrevistas podem ser verificados abaixo:

Durante a auditoria acaba se discutindo muito mais coisas que vão

para o relatório. **Os relatórios da auditoria, em geral, refletiram o propósito do trabalho** (ENTREVISTADO (A) 2).

[...] eu acho que foi um relatório claro, assim, eu não vejo que teve algum tipo de falta de comunicação no relatório, alguma comunicação, ou informação dúbia, eu acho que o relatório final ele foi claro (ENTREVISTADO (A) 3).

Eles são claros, eles são escritos dentro daquilo que a legislação permite. Mas, eu volto a dizer, que a legislação não é clara sobre o objetivo, ela não é detalhada, e ela sempre vai cumprir a interpretação. Consequentemente o relatório de auditoria também reflete, ele vem com esse mesmo problema. Qualquer relatório que foi feito vai ter sempre esse problema. A linguagem humana é imprecisa e o fato de ela ser imprecisa faz com que duas pessoas interpretem diferentes (ENTREVISTADO (A) 11).

Com relação à clareza, eu achei bom, eu achei as informações claras, deu para entender sim (ENTREVISTADO (A) 12).

Olha algumas recomendações estavam claras o que eles pretendiam (ENTREVISTADO (A) 15).

A opinião de outro entrevistado comparou os últimos documentos da auditoria, considerados mais objetivos para responder, com os primeiros documentos, considerados mais confusos pelo entrevistado. Segue o relato:

[...] foi mais claro, mais específico, foram direto ao ponto e faziam perguntas assim mais objetivas, reunindo várias situações iguais em uma única pergunta, não fazendo várias perguntas e se diluindo deixando o relatório confuso como aconteceu antes. Esses relatórios estavam mais claros e mais fáceis de você conduzir as respostas (ENTREVISTADO (A) 4).

Um dos entrevistados entende que, apesar de as informações estarem claras, foram citadas palavras desproporcionais e sem sentido. Ressalta-se nessa questão o cuidado que os auditores precisam ter com a qualidade dos relatórios, a necessidade de ponderação nos registros, razoabilidade e bom senso (BALBE, 2013). O trecho do relato pode ser conferido a seguir:

É um relatório claro, mas não é verídico, tanto é que a própria Receita emitiu um parecer contrário, o jurídico deles também questionou, eles citam algumas palavras duras que não tem sentido. É descabido assim. **É um relatório claro, mas desproporcional** (ENTREVISTADO (A) 16).

6.1.5 Comunicação e Monitoramento

No quesito comunicação e monitoramento foram identificadas

opiniões diferentes entre os entrevistados. Dos 6 (seis) entrevistados que responderam ao questionamento, 4 (quatro) apresentaram opiniões negativas, demonstraram insatisfação com a demora dos retornos, *feedbacks* por parte da CGU.

De acordo com as entrevistas, todo o monitoramento foi realizado via auditoria interna da CAPES por meio do sistema de monitoramento da CGU. No entendimento dos servidores, com o sistema de monitoramento os retornos da auditoria poderiam ter sido mais rápidos. Até o momento da última entrevista, a CAPES não havia recebido resposta da CGU quanto às últimas informações e justificativas enviadas em 2018. Essas informações podem ser acompanhadas nas partes das falas dos entrevistados transcritas abaixo:

A comunicação era no prazo deles, as vezes uma coisa rápida e outras demoravam mais, era tudo por meio do auditor da CAPES. Fazia pelo sistema dele, o auditor ia alimentando o sistema de monitoramento (ENTREVISTADO (A) 2).

Eles informaram que as atividades do Portal de Periódicos passariam a ser monitoradas, mas desde 2018 nós não temos mais contato com eles, não tivemos mais. [...] então, a gente não sabe se a auditoria foi concluída, muitas questões já foram concluídas, mas algumas dependiam deles (CGU) analisarem e verem se estavam de acordo. Mas, a gente não teve esse feedback deles (ENTREVISTADO (A) 4).

[...] no monitoramento, eu não acho a comunicação constante não, ela é bem, a CAPES se pronuncia e a CGU demora bastante a responder, agora que a comunicação é toda feita por sistema, por escrito, é demorada. [...] E a minha percepção é que até em 2018 o monitoramento foi bem constante, aí a partir de 2019 até agora 2020, nós não obtivemos mais respostas da CGU das manifestações da CAPES. Então, **essas recomendações estão lá em aberto e a CAPES não sabe se a CGU considera atendidas, ou não** (ENTREVISTADO (A) 12).

Parcial, monitoramento parcial. **Já tinha que ter fechado essa auditoria há muito tempo. Algumas coisas simples nós já atendemos, nós colocamos a resposta da CAPES e não tem a manifestação da CGU** (ENTREVISTADO (A) 16).

[...] posso considerar que houve um monitoramento adequado que nos permitiu, ora por força própria mesmo da instituição, ora por cobrança mesmo da CGU, de que aquelas recomendações fossem atendidas. Mas, eu considero satisfatório (ENTREVISTADO (A) 15).

Um dos auditores da CGU informou na entrevista que o monitoramento de auditoria das contratações do Portal continua até que se tenha um bom entendimento, conforme o relato a seguir:

O monitoramento continua, isso é uma praxe da CGU, todas as recomendações dela são monitoradas até que se chegue a um bom entendimento [...]. Algumas foram atendidas, ou então, a divergência foi sanada, que é o caso do recolhimento do Imposto de Renda, como a divergência foi sanada, tomou-se o posicionamento dos gestores da CAPES, não fazia mais sentido para a CGU continuar monitorando. Outras continuam em monitoramento sim (ENTREVISTADO (A) 13).

A auditoria que foi iniciada na CAPES em 2014, até meados de 2020 a auditoria não havia sido definitivamente concluída. Observa-se nessa questão a falta de comunicação dos resultados por parte da CGU, uma vez que os servidores não sabiam se o que foi informado à CGU atendeu ao solicitado/recomendado ou não.

Comunicação dos resultados e monitoramento são questões abordadas de forma detalhada nos manuais e normativos da CGU. De acordo com a CGU (2017c), a comunicação dos resultados e o monitoramento são etapas importantes dos trabalhos da auditoria, um trabalho de auditoria só pode ser finalizado após as recomendações terem sido atendidas pelo órgão auditado. Considerando o normativo da CGU e os relatos dos entrevistados, a conclusão é que a auditoria iniciada na CAPES em 2014 ainda não foi concluída. Na literatura, Balbe (2013) já havia indicado a necessidade de aprimoramento dos processos de trabalho quanto a procedimentos e acompanhamento dos resultados.

6.1.6 Percepção dos resultados da auditoria

No que diz respeito à percepção dos servidores quanto aos resultados da auditoria, os 10 (dez) entrevistados que responderam ao questionamento declararam que os resultados da auditoria de uma forma geral foram muito positivos. Percebe-se nas declarações dos entrevistados que essa visão positiva dos resultados da auditoria aconteceu, principalmente, por dois fatores: segregação de funções e aprimoramento nos procedimentos das contratações.

Com a segregação de funções, as contratações do Portal passaram a contar com envolvimento de outros setores da CAPES. De acordo com os entrevistados, apesar dos desafios e da necessidade de um tempo maior para os trabalhos, ter inserido mais atores e mais procedimentos para formalizar as

contratações, foram vistos como fatores muito positivos nesse processo. Nesse sentido, seguem trechos dos relatos dos entrevistados:

Vejo sim como **muito positivo o resultado da auditoria**. Os resultados **agregaram valor** à gestão da CAPES e sem dúvida **melhoraram a qualidade dos processos de contratação** (ENTREVISTADO (A) 2).

[...] eu acho que essa auditoria trouxe uma luz sobre essas contratações, nós tínhamos muitos detalhes que realmente não seguiu o rito normal, por exemplo, de passar pela área de licitação. E eu acho que a auditoria foi muito válida por causa disso, a **segregação de função realmente fez com que cada um assumisse o seu respectivo papel** (ENTREVISTADO (A) 8).

A gente consegue hoje olhar a contratação do início ao fim e ter o histórico, ter, vamos dizer assim, uma sequência de dados, você vai colocando passo a passo, cada um vai fazendo a sua parte, cada área. Não acontecia antes, antes à área demandava, a área contratava. Então, assim, tudo ficava no mesmo local e tem o risco com isso (ENTREVISTADO (A) 9).

Mas, sim, a CGU atuou, apontou a questão da segregação de função e isso facilitou um pouco mais, na minha opinião, a própria harmonia de todo esse procedimento de gestão, porque se a mesma pessoa contrata, contata fornecedor, faz planejamento, faz a inexigibilidade, publica, e gerencia, e finaliza o processo, fica concentrado. [...] **pode ser um pouquinho mais demorado em relação a prazo, mas eu acredito que quando feito, isso está mais consistente** (ENTREVISTADO (A) 10).

[...] **eles nos obrigaram a alterar ali o fluxo de trabalho**, a questão da responsabilidade tipo, por exemplo, a questão da segregação de funções, a área técnica pode realizar funções que eram típicas da área, que eles citaram lá. Então, **alguns apontamentos eles permitiam que a gente aperfeiçoasse o processo** (ENTREVISTADO (A) 15).

Sobre o aprimoramento das contratações, observa-se das falas dos entrevistados uma percepção positiva, com as mudanças na forma de planejar as contratações, na gestão de riscos, na instrução processual, na maior transparência, na negociação dos preços dos contratos, nas exigências técnicas e nos controles internos. Sob o ponto de vista dos entrevistados, verifica-se também que existem melhorias que ainda podem ser realizadas nas contratações do Portal de Periódicos, quando citadas as frases “ainda não é o ideal”, “pode melhorar”. Seguem os relatos das entrevistas:

Então, eu acho que de uma maneira geral, dentro de um panorama geral, **a auditoria ela trouxe efeitos benéficos para toda a questão da contratação da CAPES**. A gente acabou que se capacitou bastante para essa auditoria. A gente acabou tendo que estudar mais a questão teórica para estar respondendo a altura os questionamentos feitos pela

CGU (ENTREVISTADO (A) 3).

[...] **A gente desenvolveu uma metodologia, que antes não existia, com base no histórico, com base em comparação de preços**, assim, isso era bem obscuro para falar a verdade, eu não sei como isso era feito antes, eu só sei o depois assim, até mesmo na interlocução com as editoras na forma de trabalhar, eu acredito que tiveram vários ganhos assim, **ainda não é o ideal [...] essa auditoria realmente foi muito positiva para trazer um pouco mais de consciência na forma de trabalhar para saber que a gente precisa, de fato, observar prazo, observar requisitos. Eu acho que foi muito válida sim** (ENTREVISTADO (A) 8).

Do ponto de vista do Portal sim, **mudou significativamente, os contratos hoje não, eu acho que não são comparáveis aos contratos anteriores, do ponto de vista de explicação do que a gente está fazendo, do ponto de vista de exigência técnica e no caso, que é a parte que eu posso tratar, mudou, mudou significativamente** (ENTREVISTADO (A) 11).

Então, **houve ganhos efetivos sim. Apesar de não ter sido um trabalho muito confortável para ambas as partes, a gestão da CAPES conseguiu visualizar as fragilidades que foram apontadas pela CGU; conseguiu atuar nessas fragilidades [...]** A CAPES também passou a se preocupar em dar **maior transparência às ações** né, porque se está ali publicado no site, se está tudo ali transparente, o auditor e a sociedade também conseguem ver isso. E a CAPES também passou a **aprimorar a gestão dos riscos, controles internos**, apesar de ainda estar em fase inicial de aprendizado já foram dados passos bem importantes, já avançamos bastante (ENTREVISTADO (A) 12).

Nos retirou, digamos assim, de uma zona de conforto e nos colocou numa situação de atuação ali na ponta em que os resultados foram positivos, extremamente positivos [...]. Sim, eles agregam, porque **impactam na cultura da instituição**, desde ali a área que está efetivamente no processo de negociação, nós participamos, por exemplo, essa renegociação de todos os contratos, ela foi feita com as duas áreas, a área finalística e a área de gestão. E aí foi uma recomendação do controle *externo* né. Então, houve o impacto na auditoria interna, na percepção da auditoria interna, na autogestão do órgão. Então, **com certeza os resultados eles agregaram e modificaram a cultura da instituição** (ENTREVISTADO (A) 15).

[...] você não comprovava vantajosidade, às vezes eles mexiam nos contratos sem formalizar um termo aditivo e essa relação mudou muito, até as empresas, a forma que as empresas nos tratam aqui é diferente, [...] a postura de alguns representantes comerciais mudou bastante, a nossa relação é totalmente diferente do que era no passado. **Então, até aí é totalmente válido, porque a CAPES fica envolvida com as atividades do dia a dia e às vezes não tem tempo para pensar, e evoluir dali para frente como evoluiu** (ENTREVISTADO (A) 16).

Outra declaração relevante nas entrevistas foi o fato de a auditoria estimular o aperfeiçoamento constante nos trabalhos das equipes envolvidas

nas contratações dos conteúdos científicos:

A partir daquela auditoria todo mundo ficou mais envolvido, as contratações, todo mundo começou a ter mais cuidado e a procurar cada dia melhorar o processo. Todos os dias, todas às vezes a gente procura sempre buscar novas formas de fazer análise, de estruturar, foi feito até um boletim de serviço dizendo como é que tem que ser feita aquela análise de vantajosidade, como é que tem que ser feita a contratação, não só para atender a auditoria, mas para melhorar nesse processo como um todo (ENTREVISTADO (A) 9).

No questionamento sobre a percepção dos resultados de auditoria, 2 (dois) entrevistados levantaram a necessidade de o controle estar mais próximo dos gestores, estarem mais presentes e fazerem auditorias preventivas.

[...] nós conseguimos buscar aquilo que realmente valia a pena para melhoria do nosso trabalho e aquilo que foi bom, é por isso que **eu falo que a auditoria ela deveria ser mais presente, para que evitassem determinados erros não por intenção, mas por falta de conhecimento e não só por falta de conhecimento, mas pelo cotidiano, eu sempre fiz assim, então eu vou continuar fazendo assim.** Só que as coisas mudam, legislações novas surgem e está certo que o servidor tem que ter a informação a tempo e a hora com relação à legislação, eu não estou isentando o setor por isso... **mas eles poderiam fazer auditorias preventivas** (ENTREVISTADO (A) 4).

[...] e a necessidade também de que o controle e a gestão trabalhem em conjunto para obter resultados positivos, se cada um tiver trabalhando para um rumo diferente, por um objetivo diferente, não vai ter resultado né (ENTREVISTADO (A) 12).

O apontamento realizado pelos entrevistados, em ter um controle interno mais presente, retoma os argumentos do estudo de Araújo (2007), que trouxe a necessidade de melhoria nos procedimentos e atuação do controle interno no sentido de melhorar a cooperação com os atores envolvidos no sistema, de uma atuação em conjunto com as instituições. No mesmo sentido, Olivieri (2016) defende a necessidade de a administração pública investir em controles integrados nas atividades administrativas e fortalecer coordenação com órgãos de controle.

6.1.7 Percepção do controle

Ao serem questionados sobre a percepção geral dos trabalhos do controle na administração pública, dos 10 (dez) entrevistados que responderam o questionamento, 8 (oito) apresentaram opiniões positivas, entendem que os

trabalhos do controle ajudam e agregam às atividades da administração pública.

Seguem abaixo relatos da percepção positiva do controle:

Olha a **minha opinião eu acho que ele (controle) ajuda**. Claro que em um primeiro momento aquele **excesso de perguntas, que são normais em qualquer auditoria, traz uma certa burocracia**, porque a gente, às vezes, algumas perguntas são bem retóricas e tal, **mas eu acredito que o benefício final é extremamente válido em termos de melhorias internas e aprimoramentos**. Então, eu acredito que o controle ele vem a ser uma **peça agregadora** e na questão das contratações dos outros órgãos, e também da CAPES (ENTREVISTADO (A) 3).

Particularmente eu **entendo que eles ajudam muito**, porque se o servidor sabe que o objeto do trabalho dele vai ser auditado, ele toma mais cuidado na forma de trabalhar. Então, assim, eu acredito que os mecanismos de controle ajudam muito, ajudam a você se situar, ajudam a você ter uma noção, a ter o relatório preciso em termos de valores, em termos de quantidades de contratos alterados em termos aditivos (ENTREVISTADO (A) 8).

Apesar da percepção positiva sobre a atuação do controle na administração pública, observa-se que existem algumas ressalvas na maioria dos comentários. Como, por exemplo, a necessidade de um retorno dos auditores sobre o que está sendo alterado, se a nova alternativa encontrada pelos servidores estaria correta ou não. Nesse sentido, mais uma vez, pode-se recorrer à literatura sobre a necessidade de fortalecer o arranjo de coordenação e cooperação entre o controle interno e os gestores da administração pública. Seguem as declarações dos entrevistados:

Eles **ajudam sim**. Mas senti falta, a CGU disse que não era possível. **Perguntei se eu poderia levar um contrato para ele olhar e ajudar para saber se estava ok, e dizer o que poderia melhorar**. Tentei fazer com auditoria interna e eles disseram que não poderia fazer. Eles só vão avaliar depois lá na frente ... **o que para mim a gente sentia falta se aquilo que estava fazendo ia atender. Você não precisa esperar errar para ser chamada atenção depois. Você tem que errar para depois eles apontarem** (ENTREVISTADO (A) 2).

Olha, **na maioria das vezes eles ajudam, eles ajudam a clarear, a enxergar coisas que a gente no dia a dia não consegue**. Então, assim, eles têm uma visão de fora, então fora do processo e conseguem, vamos dizer assim, ver coisas que não estamos vendo, fora, que a gente não está seguindo ali direitinho. Então, eles servem como um norte para a gente, indicam o que precisa melhorar. **Então, eu acho que mais ajuda do que atrapalha, eu só acrescentaria que eles deveriam também nos dá mais um retorno, não só apontar as falhas, mas apontar também assim, se o caminho que a gente está seguindo está correto** (ENTREVISTADO (A) 9).

Também foram observadas ressalvas e dúvidas a respeito do nível de instrução, orientação e capacitação que os auditores possuem para atuar de forma que não atrapalhe ou dificulte os trabalhos dos servidores. Percebe-se esse apontamento nas falas dos entrevistados abaixo:

O controle ele é aliado. Agora, o que faz o controle é que tem que ser bem instruído para que não atrapalhe a atividade do gestor. A ideia do controle é bem-vinda e é necessária, como eu te falei, a gente está andando juntos. Só que eu **não sei como que o profissional do controle é orientado, eu não sei se todos têm o mesmo nível de orientação, ou isso vai de acordo com a percepção de cada técnico, a forma como chega para fazer uma auditoria é que nem sempre é benéfica, porque às vezes o técnico ele enxerga a auditoria de uma forma assim, com medo e não como um aliado** [...] Como uma punição e não como uma forma de corrigir questões para que o seu trabalho melhore, ou o seu trabalho opor de uma forma mais transparente. Esta é a única visão que eu tenho. O controle é necessário, mas os profissionais que fazem o controle, **pelo menos até a última experiência que eu tive, não necessariamente te trazem essa tranquilidade** [...] (ENTREVISTADO (A) 4).

Eu acredito que eles **só irão ajudar se eles forem especializados em conhecer plenamente a matéria.** [...] então, **se a equipe for bem instruída, ajuda, bem especializada na matéria que eles vão auditar, ajuda, inclusive eles podem até não ter sido tão especializados,** mas eles ajudaram a gente a retomar, não sei se algum dos seus entrevistados citou essa questão do retomar a segregação de função [...]. Então, voltou-se através da auditoria um princípio de segregação de função, **mas a falta de entendimento específico sobre o que é realmente esses conteúdos do Portal dos Periódicos, os detalhes internacionais, a questão da tributação, atrapalhou.** Então, é necessário para que se concretize uma política pública, uma auditoria eficiente da política pública é necessária que a equipe de planejamento, quer dizer, **que a equipe de auditoria seja especializada** (ENTREVISTADO (A) 10).

Dois entrevistados têm a percepção que houve um avanço na forma de auditar do controle, de maneira que gera mais resultados para o setor público. Essa informação pode ser extraída das entrevistas transcritas abaixo:

[...] depois da publicação desse referencial, deu para **perceber que o sistema de controle público acordou assim, foi como um despertar,** acordou para que tudo fosse mais parecido com o que é feito no setor privado, para que fosse trazido do setor privado o que é aplicável para o setor público e de forma que gere resultados. [...] **eu vi essa diferença no trabalho da CGU nos últimos trabalhos que eles têm feito desde a publicação do referencial, os treinamentos que eles têm dado para as unidades de auditoria interna.** [...] Então, esse é o **verdadeiro papel do auditor e eu vejo que a CGU mudou bastante nesse sentido** e as unidades de auditoria interna já estão todos no mesmo barco (ENTREVISTADO (A) 12).

Eu já estive à frente de comissões que respondiam a CGU e eles faziam verificações materiais, situações como “vamos fazer

contagem em almoxarifado, vamos verificar listagem de presença". Então, essa atuação deles, a percepção que eu tenho é que elas se tornam um aliado do órgão. Como eu disse, em que pese em algumas situações vocês terem recomendações que não levem em consideração o risco lá na ponta da efetividade da política, mas eu considero que houve um avanço, um modelo de auditoria, de auditoragem os órgãos. Eu considero que nesse modelo ele se alia ao órgão que se refere à efetividade da política (ENTREVISTADO (A) 15).

Entretanto, outros 2 (dois) entrevistados têm opiniões negativas sobre a atuação do controle na administração pública, de uma forma geral. Com o entendimento que o intuito do controle na prática é de apontar os erros e punir, de acordo com as transcrições abaixo:

Eu acho que pode ser construído algo maior quando há uma discussão antes de você tomar uma determinada decisão, por exemplo, ao montar uma política pública pensa-se em quais são os efeitos daquela política e o controle poderia fazer parte disso. Há uma argumentação de que o controle não deve fazer parte disso, assim como há uma argumentação de que a jurídica não deve fazer parte disso, porque do ponto de vista de controle "como que eu vou fazer parte da implementação de algo e depois eu vou controlar algo que eu mesmo ajudei a implementar?" Essa realmente é uma equação difícil de resolver, mas eu vejo que é complicado ser **avaliado sempre com um viés punitivista, porque na verdade é isso, por menos que o auditor queira fazer isso, legalmente é isso** (ENTREVISTADO (A) 11).

Olha eu acho que ele (*controle*) **mais atrapalha, do que ajuda, não posso dizer que ele não ajuda**, ele ajuda, mas, mais atrapalha do que ajuda. Se você pegar, eu acho que agora pensando no marco da Administração Pública, eu não vou dizer só da CAPES, mas eu acho que Administração teria que começar a computar o custo do controle [...] Eu não sei se é porque a legislação não permite, se é a postura do controle, mas o controle não pode ser um fim em si mesmo, **tem que estar mais associado com o atingimento da política pública. Eu não vejo isso. O Controle não é só para apontar o erro e punir, tem que também está associado, mas na concepção das políticas. Eu vejo que não existe isso hoje** (ENTREVISTADO (A) 16).

O quadro a seguir apresenta a síntese dos resultados para cada variável analisada nas entrevistas sob a dimensão da atuação da auditoria.

Quadro 15 - Resultados das entrevistas sobre a atuação da auditoria

DIMENSÃO ANALÍTICA	VARIÁVEIS	QUANT. DE ENTREVISTADOS	RESULTADOS
Atuação do controle interno nos contratos do Portal de Periódicos da CAPES	Interação com os auditores	6 (seis)	5 (cinco) opiniões positivas sobre a interação com o auditor 1 (uma) opinião negativa sobre a interação com o auditor
	Conhecimento dos auditores sobre o objeto auditado	6 (seis)	6 (seis) entrevistados afirmaram que auditores não tinham conhecimento do objeto auditado no início da auditoria
	Pertinência das recomendações e soluções	7 (sete)	7 (sete) entrevistados concordam que a maioria das recomendações foram pertinentes
	Qualidade dos documentos da auditoria	7 (sete)	5 (cinco) opiniões positivas quanto à clareza das informações dos documentos 2 (duas) opiniões negativas quanto à clareza das informações dos documentos
	Monitoramento	6 (seis)	2 (duas) opiniões positivas quanto à comunicação e monitoramento da auditoria 4 (quatro) opiniões negativas quanto à comunicação e monitoramento da auditoria
	Resultados da auditoria	10 (dez)	10 (dez) opiniões positivas quanto aos resultados da auditoria das contratações do Portal
	Percepção do controle	10 (dez)	8 (oito) opiniões positivas quanto à percepção da atuação do controle na APF 2 (duas) opiniões negativas quanto à percepção da atuação do controle na APF

Elaborado pela autora (2020).

6.2 Atuação do controle interno na visão da CGU

Esse tópico tem por objetivo evidenciar opiniões e percepções dos auditores da CGU sobre a própria atuação em auditorias e a interação com os servidores públicos. As variáveis foram criadas de maneira que os assuntos abordados durante as entrevistas tivessem relação direta com o estudo do

referencial teórico dessa pesquisa. Além disso, ao longo da apresentação dos relatos, foi realizada comparação das declarações dos auditores da CGU com os relatos dos servidores da CAPES.

6.2.1 Interação com os servidores públicos

Os 6 (seis) entrevistados que responderam ao questionamento sobre a interação entre o controle e o servidor público opinaram positivamente quanto à interação e a boa receptividade nos órgãos que auditam, que na maioria das vezes é realizada de forma tranquila. As opiniões dos entrevistados vão ao encontro das declarações dos servidores da CAPES quando, a despeito de algumas críticas, relataram que a interação foi realizada de forma amistosa e respeitosa.

A minha experiência na CGU nos últimos, eu entrei na CGU em 2007, nos últimos treze anos foram poucos os casos que eu vi uma atitude ríspida, ou às vezes não respeitosa como auditor. **Eu acho que sempre, a maioria absoluta dos casos o comportamento de quem está sendo auditado é um comportamento respeitoso e sempre o diálogo**, tem um diálogo interessante dentro dos processos de auditoria (ENTREVISTADO (A) 7).

Bom, via de regra sim, **hoje em dia já existe uma percepção de que o controle é importante entre os diversos órgãos da Administração Pública e eu entendo que cada vez mais nós somos bem recebidos, e tidos como parceiros**, e que a nossa intenção, de fato, é na maior parte do tempo melhorar os processos e auxiliar os gestores na sua missão (ENTREVISTADO (A) 13).

Das declarações sobre a interação entre controle interno e servidor público, destacam-se a importância do reconhecimento do papel da CGU pelos auditados e a colaboração entre auditor e auditado no processo da auditoria. Percebe-se das falas dos entrevistados que há um processo de relação e colaboração em fase de amadurecimento, tanto do controle interno quanto dos servidores públicos, conforme pode ser observado nos trechos abaixo:

[...] **de maneira geral a gente pode afirmar que os auditores da CGU eles são bem recebidos sim no âmbito das unidades** que a gente realiza trabalho de auditoria, consultoria, acompanhamento. **Eu acho que isso é um processo evolutivo também, à medida que a Administração Pública, gestores da Administração Pública, eles passam a entender o papel que a CGU faz, que a CGU exerce, enquanto Órgão de Controle Interno do Poder Executivo**, enxergando a CGU como um parceiro, no sentido de tentar qualificar as políticas públicas que os gestores são responsáveis, de trazer uma visão de controle, de gerenciamento de risco, de governança, de

integridade, no sentido de imprimir uma maior integridade, eficiência, *compliance* às políticas públicas que os gestores são responsáveis (ENTREVISTADO (A) 1).

Hoje há um reconhecer muito maior por parte do gestor, no sentido de que nós agregamos valor, nós tratamos de coisas mais importantes, nós realmente somos de fato bem-vindos lá, no sentido de que a gente vai levar alguma coisa boa e trazer alguma coisa boa conosco depois do nosso trabalho, que eu já posso dizer isso com certeza, eu acho que é como eu falei, **está em uma transição, que é uma transição que passa pelo lado dos auditores e pelo lado da gestão, tanto do auditor, ter esse comportamento, quando o gestor que precisa acreditar nisso, nessa parceria.** [...] Então, eu acredito que **para essa interação ser melhor é a gente, de fato, ter essa convicção dos dois lados de que a gente está dos dois mesmo, a gente está jogando no mesmo time, de que a gente quer o mesmo objetivo**, por exemplo, auditar um gestor acreditando que ele quer entregar o melhor serviço para ser mais da melhor forma e o gestor precisa me ver como alguém que vai ajudar, porque a partir disso eu tenho informações de qualidade, eu tenho colaboração, parceria e todo o trabalho da auditoria seria da gestão facilitado nesse sentido (ENTREVISTADO (A) 6).

[...] eu posso lhe dizer que gestores nos conhecem, o que assim nem sempre foi uma realidade. Tinha sim até uma confusão entre CGU, Tribunal de Contas, e agora não, **o gestor conhece a CGU, sabe o que a gente faz. Então, isso está sendo tudo tranquilo** (ENTREVISTADO (A) 14).

Observam-se os desafios apontados pelos auditores que influenciam na interação entre auditor e auditado, como a conciliação do tempo dos auditados para responder as demandas da auditoria e ainda atender as demandas do dia a dia; desconforto por passar por uma auditoria; comunicação; demora dos auditados para responder as demandas da CGU; falta de conhecimento do papel da CGU pelos auditados; falta de interação entre auditor e auditado que pode causar assimetria de informações e levar o auditor a julgamentos não coerentes com a realidade do auditado. Abaixo seguem os respectivos discursos:

- Conciliação do tempo e desconforto por parte do auditado:

Algumas resistências, no sentido de trabalho em que o órgão, vamos dizer assim, que de certa forma deixa, **é a realidade que ele deixa de fazer um pouco a sua atuação para responder as solicitações de auditoria** para responder algumas demandas nossa. Mas, como resultado dos trabalhos, **geralmente essa relação é boa entre a CGU e o órgão auditado, seja a CAPES, seja algum outro órgão que a gente audita** (ENTREVISTADO (A) 5).

Evidentemente em algumas pequenas situações podem ocasionar o desconforto, que não deixa de ser o trabalho dele, mas via de regra esse sentimento que os gestores têm cada vez sido mais favoráveis à atuação dos auditores. [...] Então, ele (auditor) tem muitas dúvidas que precisam ser sanadas, enquanto isso os gestores **eles têm que lidar com o dia a dia e atender também aos auditores**. Eu acho que esta é a principal dificuldade fazer uma conciliação de tempo que consiga atender a equipe de auditoria e ao mesmo tempo lidar com as demandas do dia a dia (ENTREVISTADO (A) 13).

- **Comunicação:**

Comunicação, na verdade, é um desafio para todas as instituições, tanto internamente, quanto externamente, capacidade de comunicar, de se comunicar, realmente traz efetividade a todas as ações as quais as instituições se propõem. No relacionamento de auditoria, a comunicação ela é muito importante. **A necessidade de ter uma comunicação ativa dos auditores com os gestores, ela faz toda a diferença no resultado do trabalho de auditoria** (ENTREVISTADO (A) 1).

- **Intempestividade das respostas e falta de conhecimento dos trabalhos de auditoria:**

Às vezes, também por um pouco de falta de clareza que o demandado pode ter em relação as nossas instâncias de auditoria, ou até por força de trabalho do órgão auditado que não consegue, às vezes, responder um período adequado as nossas solicitações. Essa questão do prazo pode ser considerada uma dificuldade. Outra possível dificuldade é o **desconhecimento do órgão auditado sobre o trabalho da CGU**. Às vezes, eles têm um preconceito sobre o nosso trabalho, no sentido de achar que é mais uma burocracia do serviço pública (ENTREVISTADO (A) 5).

Gestor que conhece o nosso trabalho e sabe o porquê nós estamos ali, geralmente vai ter atitude proativa. Então, ele vai querer discutir, ele vai querer conversar, ele vai querer entender a auditoria, qual é a demanda. Então, não há esse medo, não há receio. Então, eu acho que varia muito o conhecimento do que a gente faz, como é que a gente trabalha, quais são as fases, etapas. Então, eu acho que uma das questões é mesmo o conhecimento se também gestor já tem experiência, vai que já passou por uma, duas, cinco, dez auditorias, isso daí facilita também (ENTREVISTADO (A) 14).

- **Assimetria de informações:**

[...] a gente vai auditar, a gente estabelece uma série de hipóteses, questões de auditoria e levanta o máximo de dados possíveis, às vezes faz um levantamento preliminar conversando também com o gestor, mas sempre há um distanciamento em termos de acesso a informação, que ele é natural, a gente, cada parte desse processo tem o seu objetivo, tem a sua..., tem que defender as suas questões, a sua racionalidade, e aí essa assimetria, **às vezes, ela leva a gente a ter um julgamento um pouco diferenciado em relação ao que o gestor está passando, quem está sendo auditado está passando.** [...] Então, o documento não transmite a intenção, significado, às vezes objetivo mais estratégico, porque às vezes nem é prudente colocar isso no documento. Então, **a gente precisa de interações cada vez**

maiores para poder quebrar essa barreira da assimetria de informação (ENTREVISTADO (A) 7).

6.2.2 Diferenças na forma de atuação

Os entrevistados foram questionados quanto à forma de atuação, abordagem e postura do auditor em uma auditoria, se existe diferença na forma de atuar de acordo com o tipo de auditoria, de avaliação ou de apuração de ilegalidade, por exemplo. De acordo com os 6 (seis) entrevistados, a postura do auditor, comportamento, abordagem, ou seja, a maneira como é realizada a atuação do auditor não muda e não depende do tipo da auditoria.

O relato dos auditores não é totalmente consonante pela entrevista que foi realizada com os servidores da CAPES, quando o entrevistado afirma que houve, no primeiro momento da auditoria, uma abordagem mais de desconfiança. De acordo com o servidor da CAPES, somente após perceber que se tratava de uma denúncia passou a entender a atitude do auditor, “depois que eu descobri, é que eu fui entender porque daquela forma tão diferente de chegar, que foi a denúncia que eles receberam [...]” (ENTREVISTADO (A) 4).

Entretanto, das falas dos entrevistados percebe-se preocupação da CGU com a abordagem dos auditores, quando mencionadas as palavras como respeito, espírito colaborativo, ética, postura profissional, urbanidade, cordialidade, parceria, ser educados, que vão ao encontro das orientações dispostas nos normativos do próprio órgão. As partes das entrevistas podem ser conferidas a seguir:

Na verdade, a gente tem como princípio, diretriz, manter sempre o **respeito e o espírito colaborativo da equipe de auditoria com os auditados. Não existe um comportamento prescrito que se diferencie para cada tipo de auditoria** (ENTREVISTADO (A) 1).

Eu acho que a conduta do auditor, tanto na parte reativa de demandas externas, como a parte proativa, vamos dizer assim, de trabalhos nossos, é sempre baseado nos princípios de independência, de imparcialidade. **Então, a conduta em si do auditor não muda** (ENTREVISTADO (A) 5).

[...] a gente tem hoje normas totalmente compatíveis e alinhadas com as normas internacionais, e essas normas colocam uma série de questões **éticas e de postura profissional**. [...] E há uma série de requisitos, no sentido de primeiro, **urbanidade, cordialidade, respeito, trabalho em parceria** e tem dois princípios lá que eu queria chamar atenção, que é a proficiência em ter o profissional. [...] Então, eu acho que são nessa linha essas questões mais interpessoais, essas

questões técnicas de comportamento que você falou, **proficiência e o zelo profissional do auditor interno é essencial** (ENTREVISTADO (A) 6).

Eu penso que o **comportamento é sempre no respeito a quem está sendo avaliado em qualquer circunstância de avaliação**. Então, eu penso que depois da auditoria dada, levantada as suas evidências, as situações vão, as medidas vão ser diferentes dependendo do tipo da auditoria (ENTREVISTADO (A) 7).

[...] **todos nós temos que ser educados, a gente tem que explicar tudo**. Então, nada vai ser sigiloso, mesmo que seja demanda de procurador, Ministério Público, a gente tem que falar o porquê que a gente está ali. Então, eu vou assim, digamos que é direito do diretor saber qual que é o planejamento nosso, quais são os prazos, quais são as questões que a gente quer trabalhar, responder. Então, isso daí não muda (ENTREVISTADO (A) 14).

No tocante ao tipo de auditoria, um dos entrevistados salientou que existe diferença nos trabalhos que envolve cada tipo de auditoria, mas que o tratamento do gestor é parecido, conforme os destaques abaixo:

Olha, basicamente existe um preparo diferente com a postura com a qual ele se apresenta, não a postura com a qual ele trata, lida com o gestor, mas **existe uma preparação do auditor para avaliar situações mais específicas. Quando ele recebe uma denúncia, por exemplo, que foi o que motivou esse trabalho no Portal de Periódicos, o auditor ele se prepara para verificar cada item que tenha algum elemento, ou indício de que tem algum problema. Então, ele se prepara para atuar, investigar cada um daqueles assuntos. É diferente de uma auditoria exploratória.** [...] Então, existe essa preparação anterior do auditor que ela é diferente, em um caso você estuda denúncia, no outro você estuda a política, **mas o trato com o gestor ele é muito parecido** (ENTREVISTADO (A) 13).

Destacam-se das entrevistas opiniões com relação aos procedimentos que os auditores devem levar em consideração para ser eficaz no alcance dos resultados das auditorias. Conforme pode ser observado nos destaques abaixo, foram considerados pelos entrevistados: 1. planejamento; 2. comunicação; 3. qualidade da redação dos documentos; 4. parceria com órgão auditado; 5. trabalho baseado em riscos; 6. maior interação com o servidor e 7. experiência do auditor:

A gente pode citar desde o **planejamento**, no sentido de tentar fazer um planejamento a partir do conhecimento da unidade que está sendo auditada, da política pública que está sendo auditada [...] **as comunicações, como a gente já falou aqui, de maneira cordial, aberta, clara, cristalina, com gestor também traz uma evidência mais robusta sobre o que está sendo questionado e o que o gestor está informando**. A gente tem uma briga constante aqui interna, no sentido de tentar melhorar a **qualidade da redação, o nosso**

relatório, de maneira que a gente seja bastante claro, preciso, coeso e a gente tenha orientações específicas para as nossas recomendações, por exemplo, quais são as características que uma boa recomendação tem que ter para que ela possa ser plenamente cumprida pelo gestor (ENTREVISTADO (A) 1).

Eu acho que essa eficácia caminha quando ele (auditor) **trabalha mais em parceria com o órgão auditado**, ele não fique restrito a sua caixinha, ao seu departamento sem conversar com a área gestora, porque a área gestora que é conhecedora dos seus problemas, a área gestora que é conhecedora até da ausência dos seus controles (ENTREVISTADO (A) 5).

Para ele (auditor) atingir os melhores resultados, eu preciso conhecer o ambiente e os riscos associados ao objeto, por isso que as nossas normas, as normas internacionais, elas preconizam sempre o **trabalho baseado em riscos**, porque às vezes eu estou tratando de um objeto superimportante, mas às vezes eu não estou dentro daquele objeto nos pontos nevrálgicos, nos pontos centrais das questões relevantes para atingir o objetivo (ENTREVISTADO (A) 6).

[...] antigamente a gente pensava que às vezes uma troca de informação formal resolveria as questões, a análise documental resolveria as questões, mas hoje nós estamos cada vez mais analisando dados previamente para poder compor o cenário que a gente precisa auditar, nós estamos cada vez mais, como eu estava te falando, **buscando maior nível de interação, tanto na hora de recomendar, quanto na hora de discutir, quanto na hora de apresentar os resultados** (ENTREVISTADO (A) 7).

Então, primeiro lugar, **um planejamento bem realizado** e como é esse planejamento no âmbito do setor público. De novo, se você for pegar a denúncia, você vai estudar os limites da denúncia e vai analisar como é que aquele procedimento, aquele processo deveria ocorrer e avaliar se isso está acontecendo na prática. E quando o auditor ele avalia a política pública, ele também tem que fazer esse estudo de legislação e o mais comum é que ele levante questões de auditoria. No caso de Portal de Periódicos não foi avaliado tanto com essa finalidade, que seria avaliar, por exemplo, se o Portal atende a demanda dos pesquisadores, se ele atinge um público considerado suficiente, por exemplo [...] (ENTREVISTADO (A) 13).

Então, eu acho que primeiro conhecimento do que a gente olha, do que a gente audita. Eu acho que também **é importante experiência, você já ter vivência, você já ter feito várias já auditorias para ver o que são problemas de gestão, que são comuns, e que vão ali, e que vão acontecer**. Só não vai ter problemas se ele fechar ali para o órgão, porque isso é comum você ter questões, problemas de gestão (ENTREVISTADO (A) 14).

Nesse sentido, pode-se fazer uma relação entre as observações acima apontadas pelos auditores e as declarações dos servidores da CAPES. Tem relação direta com o planejamento da auditoria os casos em que os servidores afirmaram que os auditores não tinham conhecimentos suficientes

sobre os trabalhos do Portal de Periódicos. Tem relação direta com a comunicação o apontamento dos servidores sobre as reuniões que não surtiram efeito e a falta de resposta sobre as últimas informações encaminhadas à CGU. A respeito da qualidade dos documentos, têm relação as críticas sobre algumas inconsistências dos documentos da auditoria. Também houve crítica dos servidores sobre a falta de experiência da equipe de auditoria.

6.2.3 Imagem do controle

Questionados sobre a percepção que os auditados possam ter do controle interno na administração pública, como órgão que vai adicionar valor, contribuir para a governança, a gestão de riscos e os controles internos, todos os entrevistados acreditam que essa é uma imagem atual, que está sendo alcançada pela CGU, entendem que a CGU contribui nos resultados e que a visão dos servidores de uma forma geral sobre o controle interno está mudando.

De acordo com as entrevistas, antes a imagem que se tinha das auditorias era de trabalhos mais burocráticos, de conformidade que não agregavam às atividades da gestão do órgão e às políticas públicas. Esse ponto de vista vai ao encontro dos estudos de Araújo (2007), Balbe (2013) e Olivieri (2016) quando na época ficou evidenciada a preponderância de um controle menos eficiente, mais focado na conformidade e legalidade e menos focado nos resultados e soluções dos problemas.

Seguem os trechos com as opiniões dos entrevistados:

Esse é um processo que a gente está avançando aqui dentro da CGU, no sentido de fazer pesquisas qualificadas junto aos gestores que recebem os trabalhos de auditoria, no sentido de identificar qual o nível de contribuição que a CGU tem apresentado a partir dos trabalhos de auditoria que têm sido realizados. [...] eu tenho a impressão que na média a avaliação vai ser positiva, no sentido que a CGU tem conseguido contribuir, claro que a gente sabe que às vezes durante a auditoria nem tudo há consenso para todos os aspectos, às vezes, acontecem realmente divergências de opiniões, mas de maneira geral, eu percebo que os gestores recebem e avaliam o trabalho da CGU como importantes para a qualificação das políticas que são responsáveis (ENTREVISTADO (A) 1).

[...] Eu acho que antigamente a visão até preconceituosa era do nosso trabalho realmente ser mais burocrático e não buscar nessa gestão efetiva de resultados. Mas, na minha opinião, esse processo está mudando, o processo esse panorama está mudando, tendo em vista os resultados que a gente apresenta nas nossas

auditorias, seja os benefícios financeiros que a gente entrega de constatação de regularidades, ou em proposições de melhorar na gestão da governança das unidades, ou essa mudança de postura. Eu acho que é um processo que está ocorrendo, **mas acredito que ainda há um preconceito em relação ao nosso trabalho, mas eu acho que ele diminuiu.** “[...] a minha opinião do controle em si, **a auditoria legalista focada nos processos burocráticos é totalmente ultrapassada.** Tem que se buscar resultados financeiros e não financeiros para o órgão auditado (ENTREVISTADO (A) 5).

Olha nós fazemos uma pesquisa anualmente para a alta gestão e os resultados mostram isso. Eu **tenho certeza assim é absurdamente 90%, 95% afirmando isso** [...]. E eu acho que quem reclama que a auditoria deveria ter foco, está certo, tem que ter mesmo, a gente tem dito isso, **é uma cultura que está sendo mudada,** isso não faz de um dia para o outro, mas eu acredito que hoje a gente tem muito bons trabalhos que demonstram isso (ENTREVISTADO (A) 6).

Então, veja assim, depende das circunstâncias, **eu acho que muitos gestores já estão enxergando a gente mais como um fator de agregação a melhoria da gestão.** Esse é o objetivo da auditoria interna, não pode fugir desse objetivo, a auditoria interna tem como objetivo agregar valores a gestão, por meio de análise de risco, governança e controles internos. [...] pode haver um certo mito em relação a nossa atuação, dada algumas necessidades, ou que prevalecia do passado em termos de força de conformidade e tal, e **penso que a tendência é mudança, se existe esse mito,** entendo que a tendência é mudança de visão (ENTREVISTADO (A) 7).

[...] **eu me lembro que no começo as auditorias, que eu fazia, elas tinham um certo, digamos assim, uma certa rejeição por parte de alguns servidores e, de novo, era mais uma auditoria que ainda voltava a conformidade.** À medida que as auditorias foram abrindo um pouco a mão da conformidade e focando um pouco mais em resultados, a própria capacitação dos servidores públicos, os servidores mais preparados, com novos valores. Então, eu imagino que desde 2008 agora até 2020 **melhorou muito a percepção da auditoria interna pelos servidores públicos e é uma parceria que gera justamente agregação de valor a instituição, aos processos que a instituição toca, enfim, eu acho que os novos gestores estão cada vez mais com essa percepção e isso é um ponto positivo** (ENTREVISTADO (A) 13).

Eu acho que tem gestores, eu não sei se são maioria, assim, minha experiência, **eu acho que está bem assim dividido. Eu acho que há uma falha, digamos, dessa percepção de vir o controle fora da gestão e assim controle faz parte da gestão.** [...] Então, **se a gente consegue trabalhar isso junto com a gestão é ótimo;** se há divisão entre gestão e controle, aí sim começa a piorar. Então, eu acho que isso daí está muito ligado, isso sim se há mesmo visão de que controle já faz parte da gestão, que o gestor tem que pensar nisso previamente e que a CGU pode ajudar (ENTREVISTADO (A) 14).

Ainda sobre a imagem da CGU, os entrevistados entendem que é um processo que está cada vez melhor, mas tem o mesmo entendimento que a conformidade e o legalismo fazem parte da auditoria, mas que não é

exclusividade dos trabalhos de auditoria, conforme pode ser constatado nos relatos abaixo:

E eu acho que quem reclama que a auditoria deveria ter foco, está certo, tem que ter mesmo, a gente tem dito isso, **é uma cultura que está sendo mudada**, isso não faz de um dia para o outro, mas eu acredito que hoje a gente tem muito bons trabalhos que demonstram isso (ENTREVISTADO (A) 6).

Então, como a gente vai cada vez melhorando mais a nossa análise de risco sobre o escopo de auditoria que a gente está buscando avaliar, cada vez mais nós vamos perceber as questões relacionadas a resultado. E essa análise de risco já é rotina da casa algum tempo para poder fazer o seu escopo de auditoria e suas questões de auditoria. Então, eu penso assim que **é um processo que cada vez está melhor aqui dentro da casa**. Defenderia nessa linha assim, porque eu acho que **a conformidade é necessária, mas ela não é, talvez, a prioridade em determinado momento** (ENTREVISTADO (A) 13).

Primeira coisa, **o controle trabalha conformidade sim, com questões legais, mas isso não é uma exclusividade da atuação do controle**. O controle ele tem se baseado sim em atingir os resultados das políticas públicas e em geral esse planejamento, que eu disse, das avaliações de política pública né, avaliações mais generalistas, algumas questões de auditoria elas se referem se os resultados estão sendo alcançados, se o custo desses resultados é adequado também, porque isso é uma medida de eficiência, uma medida de efetividade das políticas públicas (ENTREVISTADO (A) 13).

Então, **legalidade hoje para a gente é uma questão importante sim**, claro, mas assim é básico né. E outra, isso daí não assim garante muita coisa. O gestor pode sim fazer gestão legal, porém a política pública não ser boa, ser efetivo e não dar resultados, que é o que a gente quer, que é o que também a sociedade espera. Então, internamente a gente já está focado nisso, porém isso é uma mudança que também não é errada, é uma mudança gradua [...] (ENTREVISTADO (A) 14).

A percepção da CGU sobre a imagem do órgão concorda com a visão da maioria dos entrevistados da CAPES, que percebem que ao longo do tempo o controle tem demonstrado um avanço na forma de auditar, saindo mais da questão legal e da conformidade, agregando mais aos resultados da gestão e da política pública. Entretanto, ainda restam opiniões de um controle dissociado da efetividade da política pública, com caráter mais punitivo.

Esse argumento ficou evidente quando foi recomendado no relatório de auditoria da CGU o “cancelamento” de todos os contratos nos casos em que as editoras não cumprissem com as exigências legais. Essa recomendação não leva em consideração as consequências e os riscos para a execução da política pública do Portal de Periódicos. Rescindir contratos significa retirar os acessos

aos conteúdos científicos dos estudantes, dos professores e dos pesquisadores. Nesse contexto, afirmou o Entrevistado (a) 16, que “O controle não é só para apontar o erro e punir, tem que também estar associado, mas na concepção das políticas”. De acordo com o Entrevistado (a) 15, houve avanço nas contratações, mas tiveram recomendações não levaram em consideração o risco da efetividade da política pública.

6.2.4 Limitações dos servidores públicos

Conforme os relatos das entrevistas, a CGU parte da premissa que a intenção do gestor é de realizar e executar a política pública da melhor forma possível, que as recomendações levam em consideração as limitações dos servidores públicos, seja pela capacidade ou pela complexidade de implementar e executar uma política pública, no sentido de identificar e esclarecer as causas dos achados da auditoria, de apontar essas fragilidades e os riscos envolvidos com as limitações. Esse entendimento pode ser extraído dos trechos abaixo:

[...] sempre quando a gente identifica um achado de auditoria, a gente tenta identificar junto ao gestor qual seria a causa para aquele achado de auditoria, e a causa passa muitas vezes por essas questões que você colocou, às vezes o gestor não tem uma equipe necessária suficientemente qualificada para fazer, para executar o que a legislação interna do órgão propõe, às vezes realmente o gestor não tem capacidade operacional, não tem pernas para executar tudo aquilo que está prescrito. Então, capacidade, capacitação e a intenção, justamente, a CGU ela sempre parte da premissa que o gestor ele é um bom gestor, no sentido de que ele tenta executar as políticas públicas da melhor forma possível, dentro claro da realidade, do contexto e da perspectiva que ele vive (ENTREVISTADO (A) 1).

Então, eu acredito que sim, a gente considera isso, mas normalmente isso **acaba sendo um fator de risco a mais, no sentido de que onde eu não tenho pessoas com perfil, com capacidade, com equipamento, com o que ela precisa para executar bem aquela atividade, isso provavelmente será para o atingimento dos seus objetivos.** Então, isso não quer dizer que a gente vai olhar lá sendo leniente, porque tem que ir lá fazer isso aqui, então eu vou manejar aqui, não nesse sentido. É no sentido de que isso **são riscos e eles podem gerar problemas, ou pode fracassar alguma política, alguma coisa que está sendo executada e a auditoria precisa levar isso em conta e ao mesmo tempo ajudar com recomendações, ou com trabalho de consultoria, eventualmente nesse sentido (ENTREVISTADO (A) 6).**

Isso é um exercício que a gente tem que fazer dentro da auditoria, certo? **A gente não pode tomar um erro como o erro tendo..., a causa seja uma causa intencional, na verdade, a gente tem que**

cada vez mais perseguir a causa, senão a gente não consegue tratar recomendação de forma correta. Lógico que existem recomendações de correção, recomendações de providências imediatas, dada a uma circunstância de regularidade, ou de desvio de finalidade, mas, sim, a gente tem que considerar isso, porque isso vai esclarecer a causa. **Se a gente não tiver esclarecimento de causa, a gente vai fazer recomendação errada e não vai ter sucesso. O sucesso é vinculado a uma boa recomendação** (ENTREVISTADO (A) 7).

Um dos entrevistados apontou a dificuldade de identificar na auditoria se um erro cometido por servidor foi intencional ou não, na opinião do entrevistado não caberia o mérito durante a auditoria. Mas, uma vez identificada uma fraude, o caso tem tratamento diferenciado. Segue o relato abaixo:

Frequentemente a auditoria ela aponta uma inconformidade, uma irregularidade, mas dificilmente entra no ato se o ato foi involuntário, ou voluntário, até porque isso é muito difícil de opinar se o erro, ou o equívoco foi voluntário, ou involuntário. Em alguns casos evidencia-se uma atitude de um determinado servidor, de um determinado gestor de produzir um resultado e nos parece até raro, para dizer a verdade, mas o gestor quer produzir um resultado que nitidamente é contrário ao interesse público, alguma contratação muito fora do preço de mercado, indícios de contratação de pessoas do seu grupo familiar e assim por diante, e quando isso acontece à gente trata isso pontualmente, existe uma Secretaria, Secretaria de Combate a Corrupção dentro da CGU (ENTREVISTADO (A) 13).

Cabem destacar os trechos das entrevistas abaixo com declarações de que as limitações dos servidores influenciam nas recomendações da auditoria de forma que não se cometam injustiças por parte da CGU:

Uma irregularidade que você verifica, de certa forma a gente não julga se, como órgão judiciário, se está certo ou errado, mas **a gente sabe das limitações dos servidores, da limitação humana como um todo**, às vezes são pessoas que ocupam órgãos, funções gratificadas, ou tomam decisões de gestões sem estar preparadas para isso. Então, irregularidades, no sentido dessa falta de competência são..., **a gente propõe recomendações nesse sentido de melhoras de capacitação de mudança da estrutura, mas o peso nas recomendações com certeza leva isso em consideração se há má-fé, se não há, se é por falta de competências em determinados assuntos, ou se não** (ENTREVISTADO (A) 5).

Então, isso daí é sim levado em conta, como limitações de dinheiro, pessoal, limitações de formação também, para que a gente não cometa, digamos assim, para que a gente não cometa injustiças. Geralmente, quando assim, se pede algum PAD, alguma coisa assim, é porque já é uma coisa que a gente já está sabendo. Então, aconteceu uma vez, aconteceu duas vezes, aconteceu três vezes, aí sim geralmente, ou se não, quando é demanda de fora, juiz, procurador, polícia, porque aí não é só a gente que define isso. Mas, assim, isso é sim levado em conta (ENTREVISTADO (A) 14).

Relevante a declaração do auditor acerca da importância da consciência dos servidores sobre as responsabilidades como indutor e condutor dos controles internos primários, administrativos, da gestão de riscos, da governança e da transparência. Uma vez superados pelos servidores e colocados em prática esse entendimento, os trabalhos dos auditores poderão estar direcionados para o desempenho e os resultados da política pública.

Então, a gente meio que ao longo dos anos vem desconstruindo esse conceito, falando que o controle interno, a gestão de riscos, o processo de governança é de responsabilidade do gestor e eu acho que esse é um desafio que a gente tem que consolidar esse entendimento [...] se a gente vai realizar um trabalho de auditoria em uma unidade que a gente já fez o mapeamento de universo auditável, **identificou que a unidade já tem medidas de controle suficiente para lidar com os riscos de conformidade, a gente vai direcionar os nossos esforços para aquelas questões que realmente são relacionadas a desempenho, a resultado**, não tenho dúvida disso e a **qualidade do trabalho de auditoria melhora**, e se torna mais desafiador para a gente [...] (Entrevistado (a) 1).

Essa observação vai ao encontro do entendimento de Olivieri (2016), a ineficiência e a negligência da administração pública afetam diretamente os trabalhos de auditoria. Ao invés de o controle centrar esforços para os resultados acaba analisando detalhes procedimentais e de conformidade que foram descuidados pelos servidores.

6.2.5 Divergências nas interpretações

De acordo com a informação da entrevista, as divergências de entendimentos e interpretações que surgem durante auditorias é um processo natural e faz parte das auditorias, conforme o relato abaixo:

Essas divergências elas existem, a gente encara **até como natural, não é uma coisa que a gente entende que o gestor pode estar de má vontade, ou não querer entender o nosso posicionamento, a nossa compreensão daquilo que está sendo analisado**. Então, é bom deixar isso claro, que assim faz parte do trabalho de auditoria, não é, não encaramos isso como um aspecto negativo, faz parte de um processo de construção realmente do melhor entendimento (ENTREVISTADO (A) 1).

Questionados sobre as boas práticas e melhor maneira para lidar com as divergências de forma que contribuem para que as diferenças de

entendimentos não comprometam a interação entre o auditor e auditado, 5 (cinco) entrevistados entendem que o melhor caminho é a busca conjunta de soluções, o maior contato com o servidor, o diálogo e a comunicação. Os trechos abaixo revelam esse entendimento entre os entrevistados:

Como boa prática para contornar esse tipo de situação, a gente tem algumas etapas previstas no trabalho de auditoria, que **garantem ao gestor que ele tenha toda a oportunidade de se manifestar em relação ao posicionamento sobre aquilo que está sendo apontado**. Fora isso, a gente tem uma etapa que a gente chama de **reunião de busca conjunta de soluções**, onde a gente senta realmente, faz uma reunião com o gestor, de maneira, a gente brinca aqui é espancar o relatório, espancar as recomendações que estão sendo propostas, justamente com o objetivo de tentar, às vezes, demover as opiniões, os posicionamentos, tanto da parte da auditoria, quanto da parte do gestor, que se mostram inadequados, quanto de fazer com que as recomendações enderecem realmente providências para corrigir as falhas apontadas (ENTREVISTADO (A) 1).

Em princípio específico de auditoria, mas é mais o bom-senso do auditor, o bom-senso das duas partes, é do auditor de entender que quem está visualizando o problema mais de perto é o auditado, e o auditado entender que o auditor está acostumado a lidar com o problema de controle interno. Eu acho que essa **sinergia de comunicação e de relação, o bom-senso de saber qual a competência de um e a competência de outro**. Mas, **com certeza uma conversa**, se um não ceder aí não dar (ENTREVISTADO (A) 5).

Mas, assim, as nossas normas dizem o seguinte: **critérios de auditoria, primeiro é um padrão que pode utilizar para avaliar alguma coisa, eles precisam ser comunicados, validados com a gestão antes, na fase do planejamento dos trabalhos**. [...] Então, essa validação, essa discussão de critérios, ou pelo menos uma apresentação anterior, ela é importante, eu acho que contribui para evitar esse problema. E por fim, a gente tem um mecanismo que é a **reunião de busca conjunta de soluções** ao final os trabalhos, a gente discuti com os gestores, obviamente que ali já o termo divergência não está mais evidente, mas a ideia também é que isso seja uma espécie de controle (ENTREVISTADO (A) 6).

A rotina nossa de auditoria tenta mitigar esse risco, a rotina nossa restrita de auditoria dentro do órgão, manuais e necessidade de interação tenta mitigar isso. Então, **as boas práticas são sempre o maior contato, maior contato com o auditado**. Hoje em dia, por circunstâncias tecnológicas, a gente acaba fazendo as coisas mais a distância, mas **cada vez mais procurar discutir uma resposta para entender melhor a resposta**. Isso não é um fator, aí às vezes o servidor pode entender que isso seja um aspecto de cobrança por parte do auditor, mas na verdade o auditor está procurando entender as circunstâncias que levaram aquela tomada de decisão, ou **aquele fato apurado** (ENTREVISTADO (A) 7).

Um dos entrevistados relatou que no caso da auditoria do Portal de Periódicos da CAPES a comunicação se valeu mais de formalidades escritas em

documentos e relatórios, considerou que o diálogo não foi muito produtivo, conforme o destaque abaixo:

Eu acho que primeiro tem que ter canal do quê? Diálogo é melhor. Se o diálogo for restrito ao papel, ao que ele escreve, geralmente o caminho não é bom. É bom *sentar* junto com o gestor, discutir questões, ver qual que é o contexto, quando ocorreu aquilo, porque tem questões que agora são simples, são normais, porém 1 ano atrás, 2 anos atrás, 3 anos atrás não era. Mas, assim, isso precisa ter diálogo né. **Nesse caso da CAPES, pelo que eu me lembro, esse diálogo não foi muito produtivo, eu acho que ele foi mais, digamos, formal através de solicitações, relatórios. Então, eu acho que tem que ter comunicação, diálogo** (ENTREVISTADO (A) 14).

Importante destacar a declaração de um dos entrevistados, quando existem divergências entre o órgão auditado e o controle é possível buscar uma conciliação junto a outro órgão que detenha o conhecimento mais específico, ou até mesmo a própria jurídica dos dois órgãos podem ajudar na conciliação. Conforme o trecho da entrevista abaixo:

Quando existe uma divergência de entendimento entre o auditado e o auditor, o que normalmente é feito, **é possível buscar uma conciliação junto a um outro órgão** que detém aquele conhecimento mais específico, foi o que aconteceu no Portal de Periódicos, tanto a Procuradoria da CAPES, quanto a Consultoria Jurídica da CGU expressaram as suas opiniões junto a Receita Federal do Brasil e a Receita Federal do Brasil harmonizou um atendimento. [...] **o importante é ter uma postura tranquila, demonstrar a divergência de entendimentos**, mas que essa divergência não vai ser o motivo de acusação de já imediatamente solicitar uma abertura de um PAD (ENTREVISTADO (A) 13).

Conforme o relato acima e o próprio relatório da auditoria, a CGU solicitou à CAPES a retenção de 15% de IR nos pagamentos efetuados às editoras. A princípio, a CAPES não efetuava esses recolhimentos. Entretanto, passou a recolher os valores após a solicitação da CGU, conforme abaixo:

Reter, nos novos pagamentos para a *Elsevier* e demais editoras contratadas pela CAPES para formatação do Portal de Periódicos, o percentual de 15% referente ao Imposto de Renda, até que seja efetivada consulta junto à Receita Federal do Brasil (RFB) e, se necessário, ao Banco Central (BACEN), [...] (CGU, 2018a, p. 5).

Conforme relatado nas entrevistas, a decisão pelo recolhimento de 15% do IR gerou transtornos muito grandes entre a CAPES e as editoras. Diante da solicitação do controle, a CAPES passou a recolher 15% dos valores a serem pagos às editoras. Porém, o entendimento da RFB foi pelo não recolhimento do

referido imposto sobre os pagamentos às editoras, conforme destacado a seguir:

A disponibilização de conteúdo eletrônico na internet, mediante assinatura, caracteriza-se como prestação de serviços e implica a incidência do Imposto sobre a Renda na fonte por ocasião das remessas ao exterior para pagamento desses serviços. As remessas ao exterior efetuadas por instituição pública federal, vinculada à área de formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País, para pagamento de serviços de disponibilização de acesso *online* a periódicos e bases de dados relacionados aos seus objetivos, **enquadram-se entre “as remessas destinadas ao exterior para fins educacionais, científicos ou culturais” a que se refere o art. 2º, inciso I, da Lei nº 13.315, de 2016, e, portanto, não estão sujeitas à retenção na fonte do Imposto sobre a Renda, conforme estatuído nesse dispositivo** (RFB, 2017, grifo nosso).

Diante da decisão do órgão competente, a CAPES devolveu todo o valor antes recolhido às editoras, arcando com o prejuízo orçamentário. Para a CAPES, os auditores excederam os limites de sua competência, criaram um desgaste entre a CAPES e a própria CGU e entre a CAPES e as editoras dos conteúdos científicos do Portal. Nesse caso, não houve solução conjunta entre auditores e o órgão auditado, coube a outro órgão competente decidir e resolver a discussão.

Nesse contexto, vale recuperar o estudo sobre capacidade estatal, acerca da relevância de uma organização burocrática e eficaz dos arranjos institucionais, dos quais fazem parte o controle interno e os servidores públicos, que são capazes de mobilizarem um conjunto de habilidades a favor da promoção e da execução das políticas públicas, de maneira que contribuam para a entrega de bens e serviços públicos (SOUZA, 2017; PIRES e GOMIDE, 2014).

6.2.6 Proximidade dos controles

Aos entrevistados da CGU foi questionada a possibilidade de desenvolver trabalhos que pudessem contribuir com as atividades administrativas do órgão, ou seja, trabalhos que sejam mais próximo do dia a dia dos servidores, que pudessem contribuir de maneira mais significativa ao aprimoramento dos controles primários, da primeira linha de gestão.

A opinião de todos os entrevistados é que o auditor tem que estar próximo dos trabalhos de gestão, mas de maneira independente, não inserido no dia a dia das atividades de gestão do órgão. Observa-se que a partir das

entrevistas ficou evidente a preocupação em manter a independência, objetividade, imparcialidade e impessoalidade, que são princípios basilares da auditoria, de acordo com o manual técnico da CGU (2017a). As partes das entrevistas abaixo revelam esse entendimento:

[...] ter o entendimento da unidade, fazer um mapeamento adequado, um planejamento de auditoria baseado em riscos, a gente precisa de, está do lado da unidade, de sentar com o gestor para tentar entender o processo, não só fazer uma análise normativa regimental que prevê a execução daquilo, mas **tentar entender com o gestor quais são os gargalos, dificuldades, controles internos já instituídos, principais riscos de integridade, e a gente só consegue fazer isso se a gente tiver realmente do lado do gestor.** Então, tem que ter esse relacionamento próximo. Agora isso, o fato de existir a necessidade de ter esse relacionamento próximo, não quer dizer que a nossa independência para a objetividade, imparcialidade será prejudicada, a gente entende mais como um fluxo do processo de auditoria essa aproximação com o gestor, mas a gente consegue garantir a nossa impessoalidade, imparcialidade, objetividade no trabalho (ENTREVISTADO (A) 1).

Eu acho que aí a gente **deveria procurar um meio termo**, porque ao mesmo passo que a gente pode auxiliar bem a questão administrativa trabalhando lado a lado, **a gente também não tem braço para fazer isso e a gente também não pode fazer os atos de gestores característicos do órgão** [...] mas a visão totalmente externa da CGU sem ao menos ter uma parcela de participação e uma visão mais presencial, e uma visão mais, vamos dizer assim, próxima do gestor, também não é adequada, uma visão totalmente externa sem conhecimento e sem uma relação com a pessoa auditada, ou com o órgão auditado, acredito que não surte bons efeitos, tão bons efeitos, objetivos, tão bons quando **o auditor e o órgão se aproximam um pouco mais da gestão** (ENTREVISTADO (A) 5).

A auditoria para que ela possa funcionar, ela tem que ser independente, ela tem que estar próxima, mas ao mesmo tempo ela não pode estar junto no dia a dia. É tipo uma questão importante que a gente precisa deixar claro aqui. [...] A gente tem que ter o olhar externo ao processo. Então, é um requisito, se eu estou junto ali, eu estou de certa forma maculado, a minha independência acaba sendo prejudicada, mas isso não significa que está distante [...] eu acho que a gente tem que estar conhecendo próximo, mas essa distância é importante. Mas, de novo, essa distância não significa esse isolamento, ..., o auditor precisa conhecer bem, precisa estar ali observando, capitando o processo. Mas, eu acho que não junto, não no dia a dia (ENTREVISTADO (A) 6).

Existe a auditoria que é chamada terceira linha de defesa, e aí ela tem um olhar um pouco diferente, um olhar externo. O que é importante dizer aqui? **O olhar do dia a dia quem tem a melhor condição de dizer qual o controle deve ser feito é o próprio gestor.** A auditoria avalia isso, isso é bem claro que avalia, porque ela **entra com o olhar um pouco externo de que não participa do processo e que pode fazer até críticas de maneira mais independente.** [...] Então, o olhar externo é que vai dizer, olha, o que você fazia que poderia até ter feito sentido no passado, já não faz mais sentido. **Então, essa postura, um**

pouco independente da auditoria, ela é necessária, no caso da CGU ela tem que ter, inclusive, liberdade para tratar os assuntos que ela seleciona como sendo de risco, para que ela possa fazer um trabalho realmente independente (ENTREVISTADO (A) 13).

Eu acho que sim tem que ter trabalho junto com o gestor, isso daí não vai ser o dia a dia, porque não é mesmo possível, porém o trabalho conjunto de até ter apoio, isso daí é sim possível. E assim, geralmente o auditor fica 4 anos numa área, 3, 4, 5 anos, 7 anos. Então, é possível desenvolver isso. Mas, esses casos que são assim casos graves, denúncia e tudo, a gente não tem muito que fazer. A questão foge já do controle, até nosso, vem uma demanda externa, o trabalho vai ser sim pontual [...] (ENTREVISTADO (A) 14).

Um dos entrevistados citou a possibilidade de se fazer um trabalho mais próximo da gestão, porém, combinado entre as partes, como é o novo trabalho de consultoria que a CGU realiza junto aos órgãos que demandam:

A objetividade é um valor da auditoria interna, da auditoria, porque sem a objetividade eu não tenho clareza, às vezes, do que está acontecendo. **Se a gente tiver, às vezes, muito participante do processo, tira a objetividade da auditoria** e isso é um fator que precisa levar em consideração até para formar equipe de auditoria, e para poder fazer a avaliação. Então, sim, **pode ter, só que os documentos têm que ser combinados, como está acontecendo nas consultorias** (ENTREVISTADO (A) 7).

No quesito proximidade do controle aos trabalhos de gestão cabe destacar a visão dos entrevistados da CAPES quando citaram a necessidade de maior cooperação do controle com os servidores, tendo em vista a falta de respostas às novas alternativas encontradas pelos servidores, se resolvem os apontamentos da auditoria ou não. Consonante à visão de Olivieri (2016) sobre a necessidade de fortalecer o arranjo de coordenação e cooperação entre o controle interno e a administração pública.

O quadro a seguir apresenta a síntese dos resultados para cada variável analisada nas entrevistas sob a dimensão da relação entre o controle interno e os servidores públicos na visão da CGU.

Quadro 16 - Resultados quanto à relação auditor e auditado

DIMENSÃO ANALÍTICA	VARIÁVEIS	QUANT. DE ENTREVISTADOS	RESULTADOS
Atuação do controle interno na visão da CGU	Interação com os servidores públicos	6 (seis)	6 (seis) opiniões positivas quanto à relação entre auditor e auditado
	Diferenças na forma de atuação	6 (seis)	6 (seis) entrevistados entendem que não existem diferenças na forma de atuar
	Imagem do controle	6 (seis)	6 (seis) entrevistados acreditam que a imagem do controle é positiva entre os auditados
	Limitações dos servidores públicos	6 (seis)	6 (seis) entrevistados afirmaram que sim , as limitações dos servidores são consideradas na auditoria
	Divergências nas interpretações	6 (seis)	5 (cinco) entrevistados indicaram a busca conjunta de soluções 1 (um) entrevistado indicou a busca de conciliação em outro órgão específico
	Proximidade dos controles	6 (seis)	6 (seis) entrevistados não concordam com a proximidade do controle interno no dia a dia da gestão

Elaborado pela autora (2020).

6.3 Síntese dos Resultados

A pesquisa tem por objetivo geral analisar e evidenciar os efeitos da atuação da auditoria do controle interno do Poder Executivo Federal nas contratações da CAPES com as editoras detentoras dos conteúdos científicos, retratando a importância da interação entre o controle interno e os servidores públicos. Para atingir o objetivo, o estudo foi realizado em duas etapas, pesquisa documental e entrevistas.

As etapas foram essenciais para evidenciar os efeitos da atuação da auditoria nas contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES. A primeira etapa revelou os efeitos quanto aos aspectos procedimentais das contratações, a partir das análises realizadas em 20 (vinte) processos do

Portal de Periódicos.

Já a segunda etapa, considerando que os efeitos da auditoria ultrapassam os registros das informações processuais e contratuais, evidenciou outros efeitos da auditoria, a partir das opiniões e das percepções dos atores envolvidos. Dessa forma, as entrevistas complementaram a pesquisa documental com novas informações, principalmente no que diz respeito à relação entre o auditor e o auditado.

A despeito das melhorias que ainda exigem os registros nos processos, do aumento da burocracia, do tempo necessário para formalizar uma contratação e das críticas apontadas pelos entrevistados, a pesquisa revelou que houve aprimoramento nos procedimentos das contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES após a atuação do controle interno. Além disso, foi possível constatar que as opiniões dos entrevistados vão ao encontro dos achados da pesquisa documental.

Dessa forma, com base na pesquisa documental e nas declarações dos entrevistados, verificam-se que as recomendações da CGU foram atendidas e que a partir delas aconteceram mudanças significativas no aperfeiçoamento dos procedimentos das contratações nas três fases da contratação pública: planejamento, seleção do fornecedor e gestão de contratos. Destacam-se:

- o aprimoramento no planejamento das contratações;
- a adoção do gerenciamento de riscos nas contratações;
- os registros das negociações dos preços ofertados pelas editoras; e
- a adoção de preços fixos e irrevogáveis dos contratos.

Outrossim, foram identificados pontos que necessitam de aperfeiçoamento, a pesquisa mostrou que não foram encontrados nos processos ou na maioria deles:

- registros dos dados de acessos aos conteúdos científicos realizados em anos anteriores aos da nova contratação, que poderão ser utilizados na identificação dos conteúdos relevantes à contratação e às negociações de valores, conforme recomendado pela CGU;
- registros de pesquisa de mercado, por tratar-se de um serviço exclusivo das editoras, ou tentativa dessa pesquisa, de modo que subsidie a

estimativa do preço da contratação ainda na fase de planejamento das contratações, conforme determina a legislação; e

- registros e informações sobre a execução dos contratos com dados estatísticos dos acessos e da qualidade dos conteúdos científicos, de forma que possa subsidiar decisões futuras.

Sobre a pesquisa documental, o estudo constatou que apesar das melhorias que aconteceram nos procedimentos das contratações após a auditoria, os trabalhos necessários para formalizar uma nova contratação passaram a ter um custo maior de tempo. O tempo médio despendido para formalizar uma nova contratação após a auditoria passou a ser 133% maior em comparação com as contratações formalizadas antes da auditoria, ou seja, o processo tornou-se mais burocrático para contratar as editoras.

A partir das entrevistas, o trabalho evidenciou a percepção positiva dos servidores sobre os resultados da atuação do controle interno, contudo, sem deixar de revelar críticas sobre a condução dos trabalhos da auditoria nas contratações do Portal de Periódicos.

Como fatores positivos, além do aprimoramento dos procedimentos das contratações, a pesquisa revelou que:

- houve melhor aproveitamento das equipes envolvidas nas contratações da CAPES, a equipe do Portal de Periódicos passou a dedicar-se e especializar-se mais às questões técnicas da área, com a segregação de funções;
- gerou estímulos entre as equipes envolvidas pela busca constante ao aperfeiçoamento das contratações dos conteúdos científicos.

A percepção positiva sobre os requisitos éticos, abordagem e comportamento dos auditores na atuação da auditoria corresponde a mesma visão que os auditores possuem sobre o comportamento e receptividade dos servidores de uma forma geral. Entretanto, o estudo mostrou que esses primeiros passos para uma boa interação entre o controle interno e os servidores públicos não foram suficientes para evitar sentimentos de insatisfação, angústia e impotência entre os servidores auditados. Nesse sentido, chamaram a atenção as críticas realizadas pelos servidores, como:

- a falta de conhecimento inicial dos auditores sobre o objeto da auditoria e da complexidade que envolvem as contratações para a manutenção da política pública, o que gerou retrabalhos para os servidores;
- a forma como foi conduzida o entendimento equivocado sobre o recolhimento do imposto de renda nos pagamentos realizados pela CAPES às editoras, o que causou desgastes nas relações entre o auditor e o auditado e entre a CAPES e as editoras; e
- a falta de proporcionalidade nas recomendações da auditoria ao desconsiderarem os riscos para a efetividade da política pública, quando soluções de problemas seriam rescisões contratuais.

A pesquisa evidenciou que entendimentos e visões diferentes entre auditor e auditado fazem parte do processo natural de uma auditoria, revelou também que nem sempre as divergências serão resolvidas pela busca conjunta de soluções, maior interação e comunicação com o gestor.

Observa-se que as críticas apontadas pelos servidores têm relação direta com um dos desafios apontados pela CGU que é a assimetria de informações. De acordo com a entrevista, a assimetria de informações pode levar o auditor a decisões e julgamentos não condizentes com a realidade. Por sua vez, a assimetria de informações tem relação direta com a falta de comunicação, outro desafio apontado pela CGU e também criticada na pesquisa entre os servidores da CAPES.

Com relação à comunicação, a pesquisa revelou a necessidade de os servidores terem respostas mais ativas por parte da equipe de auditoria, inclusive durante a própria auditoria sobre as novas alternativas encontradas para atender as recomendações do controle. Nesse contexto, verifica-se a necessidade de um controle interno mais integrado e próximo do controle administrativo de gestão, mais consciente dos desafios do dia a dia dos servidores, como apoiador da primeira e segunda linhas de defesa.

Diante das necessidades relatadas, surge uma oportunidade para repensar no método de trabalho do controle interno do Poder Executivo Federal. De modo que os resultados de auditoria sejam mais eficientes e os trabalhos mais flexíveis, objetivos, integrado e colaborativo, a partir de uma comunicação

mais efetiva com os atores envolvidos.

Considerando os resultados da pesquisa, os valores e os princípios da Auditoria Interna Ágil deveria ser incorporada aos trabalhos de controle da APF. Na Auditoria Interna Ágil as “auditorias são executadas por equipes multifuncionais e auto organizadas, com ênfase na colaboração, flexibilidade e na comunicação frequente com as partes interessadas” (IIA BRASIL, 2018, p. 27). De acordo com Pardini (2020, p. 7), “ágil é um conjunto de valores e princípios que permitem que a equipe tome decisões que torne a sua atividade mais eficiente e eficaz”. Verifica-se nos conceitos de Auditoria Interna Ágil uma nova abordagem para os trabalhos de auditoria que vai ao encontro das necessidades identificadas pela pesquisa.

Os trabalhos iniciais de consultoria da CGU abordados durante as entrevistas parecem ser o início para que uma maior integração entre controle interno e servidores públicos na APF e abrem uma oportunidade para que sejam realizadas novas pesquisas sobre uma maior integração entre os controles, controle interno e controle administrativo.

7. CONCLUSÃO

Considerando a pesquisa realizada, percebe-se a relevância da relação entre auditores e auditados, partes integrantes de um arranjo de instituições, capazes de estimularem o aperfeiçoamento das atividades de gestão pública e a manutenção das políticas públicas. Partiu-se do objetivo de evidenciar os efeitos da atuação do controle interno do Poder Executivo Federal nas contratações firmadas entre a CAPES e as editoras dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES, retratando a interação entre o controle interno e os servidores públicos.

Primeiramente, foi apresentado no trabalho um breve histórico e informações sobre o Portal de Periódicos da CAPES no intuito de evidenciar a importância dessa política pública no acesso às informações científicas por estudantes, professores e pesquisadores do país. Posteriormente, foram discutidos assuntos sobre o controle interno do Poder Executivo Federal, abordando aspectos da capacidade estatal, relação entre o controle interno e os servidores públicos, aspectos técnicos e normativos do Sistema de Controle Interno, do papel da CGU e da Auditoria Interna Governamental. Além disso, foram apresentados conceitos e informações da literatura e dos normativos legais acerca dos contratos administrativos na APF.

Para atender aos objetivos desta pesquisa foi utilizada a metodologia qualitativa, com análise de documentos e de entrevistas. Para evidenciar os efeitos da atuação da auditoria nos procedimentos das contratações, foram levantadas informações constantes no relatório de auditoria e realizado mapeamento e análise em vinte processos de contratações de conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES, dez processos formalizados imediatamente antes do início da auditoria e dez processos formalizados imediatamente após a auditoria.

Da denúncia, realizada por empresa que atua no setor de comércio de livros e periódicos no Brasil, motivadora da atuação da auditoria, constatou-se que a maioria das informações prestadas foi considerada improcedente pelo órgão de controle. Mas, diante das imperfeições verificadas nos procedimentos

das contratações a auditoria foi além, com recomendações direcionadas à conformidade e ao atendimento das legislações.

Não obstante a pesquisa identificar que ainda existem margens para aperfeiçoamento nas contratações, a hipótese de pesquisa lançada no presente estudo foi confirmada após a constatação de que os trabalhos de auditoria realizados pela CGU estimularam o aprimoramento dos procedimentos das contratações do Portal de Periódicos da CAPES, nas três fases da contratação pública: planejamento, seleção do fornecedor e gestão de contratos.

O estudo evidencia a percepção positiva e negativa dos servidores sobre a atuação da auditoria nas contratações dos conteúdos científicos. Mostrou que a boa interação entre o auditor e o auditado não foram suficientes para evitar sentimentos de insatisfação e que nem sempre as divergências serão resolvidas pela busca conjunta de soluções.

Além disso, a pesquisa revelou a necessidade de um controle interno mais integrado, colaborativo, flexível, consciente dos desafios dos servidores, apoiador da primeira e segunda linhas de defesa. Nesse ponto, verifica-se uma possibilidade de a APF adotar a Auditoria Interna Ágil nos trabalhos de controle.

Os trabalhos de consultoria da CGU podem ser o início para uma maior integração entre o controle interno e os servidores públicos e abrem uma oportunidade para que sejam realizadas novas pesquisas.

Em suma, revelaram-se como **efeitos positivos** da atuação da auditoria do controle interno nas contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES:

- equipe do Portal de Periódicos passou a dedicar-se e especializar-se mais às questões técnicas da área;
- adoção de gestão de riscos das contratações e aperfeiçoamento dos controles administrativos;
- aprimoramento nos procedimentos das contratações nas três fases da contratação pública: planejamento, seleção do fornecedor e gestão de contratos;
- estímulo pela busca constante entre as equipes pelo aperfeiçoamento das contratações do Portal de Periódicos.

Evidenciam-se como **efeitos negativos** da atuação da auditoria do controle interno nas contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos da CAPES:

- excesso de demandas da auditoria e os curtos prazos para as respostas dificultaram o dia a dia dos servidores;
- retrabalhos para responder aos questionamentos da CGU gerou sentimento de desmotivação, angústia e impotência entre os servidores;
- distanciamento entre as recomendações da CGU e a efetividade da política pública;
- comunicação deficiente, no período das entrevistas os servidores não tinham conhecimento da aceitação ou não das últimas informações enviadas à CGU;
- percepção negativa quanto aos limites de competência da atuação da CGU;
- contratações passaram a exigir mais tempo e burocracia para serem concluídas.

Para a realização dessa pesquisa, não foi possível o acesso a todos os documentos que envolveram a auditoria, tendo em vista que tais documentos se enquadram em critérios de sigilo e os papéis de trabalho da auditoria gozarem de salvaguardas de acesso, conforme informado pela CGU através de consulta formulada pelo e-SIC⁴⁵. Apesar dessa limitação, o trabalho não restou prejudicado. Espera-se que os resultados dessa pesquisa contribuam para aperfeiçoar e reforçar a importância da interação entre o controle interno e o servidor público, agentes capazes de beneficiarem o Estado na implementação e na execução das políticas públicas.

⁴⁵ Consulta formulada através do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão da CGU (e-SIC), sob o protocolo 23480.004726/2020-13.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artigos:

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. **Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração**. Bib: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais. São Paulo, SP. N. 89 (ago. 2019), p. 1-28, 2019.

ALMEIDA, E. C. E. DE; GUIMARÃES, J. A.; ALVES, I. T. G. **Dez anos do Portal de Periódicos da Capes: histórico, evolução e utilização**. Revista Brasileira de Pós-Graduação, v. 7, n. 13, 30 nov. 2010. Disponível em: <<http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/194>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

CHUAIRE, María Franco; SCARTASCINI, Carlos G.; TOMMASI, Carlos. **State capacity and the quality of policies: Revisiting the relationship between openness and the size of government**. IDB Working Paper Series, 2014. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/115483/1/IDB-WP-532.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2020.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. UNU-MERIT Working Papers, n. 053, 2013. Disponível em: <<https://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/abstract/?id=5017>>. Acesso em: 1 jul. 2020.

CORREA, Cynthia Harumi Watanabe, *et al.* **Portal de Periódicos da CAPES: um misto de solução financeira e inovação**. Revista Brasileira de Inovação, 2008, 7.1: 127-145. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648960>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

DE SOUZA, Frederico Pinto; DA ROCHA LOUZADA, Fabiano. **O modelo de três linhas de defesa para uma gestão eficaz de riscos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo**. Revista da Controladoria-Geral da União, v. 9, n. 15, 2018. Disponível em: <https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/101>. Acesso em: 24 fev. 2020.

DUARTE JÚNIOR, Alonso Pereira. **A CGU E A QUALIDADE DA DEMOCRACIA: uma análise do trabalho realizado pelas operações especiais (2003–2016)**. 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8104/1/BAPI_n12_Evolução.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2020.

MARINHO, Leonardo Lins Camara, SILVA JUNIOR, Antônio Francisco de Almeida da. **A institucionalização da atividade de auditoria interna no Poder Executivo Federal**. Revista da Controladoria-Geral da União, v. 10, n.

16, 2018. Disponível em:
<https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/54/pdf_36>.
Acesso em: 24 fev. 2020.

MIRANDA, Ana Cláudia Carvalho de; CARVALHO, Andrea Vasconcelos;
RAMOS, Anatália Saraiva Martins. **PORTAL DE PERIÓDICOS DA CAPES:
UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO CIENTÍFICA E
TECNOLÓGICA**: Brapci 2.0. Bilibonline; v. 11, n. 1 (2015); 185-204, v. 24, n. 2,
p. 204-185, 2018. Disponível em:
<<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/27903>>. Acesso em: 18 jan.
2020.

NATURE. Latin America & Caribbean Islands. Nature 522, S26–S27 (2015).
Disponível em: <<https://doi.org/10.1038/522S26a>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

OLIVIERI, Cecília. **A atuação dos controles interno e externo ao executivo
como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no
Brasil, Texto para Discussão, N. 2252**. Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada (IPEA). Brasília, 2016. Disponível em:
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/177468/1/td_2252.pdf>. Acesso em:
1 jul. 2020.

SOUZA, Celina. **Modernização do Estado e construção de capacidade
burocrática para a implementação de políticas federalizadas**. Revista de
Administração Pública, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017. Disponível em:
<[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-
76122017000100027&script=sci_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122017000100027&script=sci_arttext)>. Acesso em: 1 jul. 2020.

Livros:

BALBE, Ronald da Silva. **Controle interno e o foco nos resultados**. Belo
Horizonte. Fórum. 2013. 277 p. ISBN 978-85-7700-793-6.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. **Controle Interno: estudos e reflexões**.
Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso e PIRES, Roberto Rocha C. **Gestão pública
e desenvolvimento: desafios e perspectivas: Diálogos para o
Desenvolvimento v.6**. Brasília. IPEA, 2011.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno
no setor público**. 7. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018. E-book. (1 recurso
online). ISBN 9788597018455. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788597018455>>. Acesso em:
16 fev. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. Edição. São
Paulo: Atlas, 2014. ISBN 978-85-224-8680-9.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. edição. 8. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, R. organizadores. **Capacidades Estatais e Democracia. Arranjos Institucionais de políticas públicas**. Brasília. IPEA, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

LAVILLE, Christian. DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Tradução Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017. E-book. (1 recurso online). ISBN 9788597010770. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788597010770>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016. 968 p. ISBN 978-85-392-0319-2.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa de Inexigibilidade de Licitação Pública**. 4. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum: 2015. 334 p. ISBN 978-85-450-0097-6.

PARDINI, Eduardo Person. **AUDITORIA INTERNA ÁGIL**. 1. ed. São Paulo: Crossover Consulting & Auditing, 2020. E-book. Disponível em:< <https://www.crossoverbrazil.com/papers/EBOOK%20-%20Auditoria%20Interna%20Básica.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2021.

YIN, Robert K. (2018). **Case Study Research and Application**. Sixth Edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.

Dissertações e teses:

ALMEIDA, Elenara Chaves Edler de. **A evolução da produção científica nacional, os artigos de revisão e o papel do Portal de Periódicos da**

Capes. 2013. Disponível: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/72607>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

ARANTES, Rodrigo Eloy. **O controle interno como apoio à gestão dos órgãos públicos? uma análise sob a perspectiva dos gestores federais.** Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <<http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/rodrigo-elay-arantes.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

ARAÚJO, Fábio da Silva. **Controle interno no poder executivo federal: um estudo exploratório quanto à percepção dos auditores internos das instituições federais de ensino (IFE's) sobre a atuação da Controladoria Geral da União (CGU).** 2007. 146 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília/UEPB/UFPE/UFRN, Recife, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/3314>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. **A Construção da Transparência Pública no Brasil: Análise da Elaboração e Implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019).** Brasília, 2019.

FRAZÃO, Silvane de Oliveira. **A contribuição das coleções de periódicos científicos do Portal de Periódicos da CAPES para a produção científica na área de Farmácia.** 2017. Disponível em: <<http://www.repositorio-bc.unirio.br:8080/xmlui/bitstream/handle/unirio/10798/Silvane%20de%20Oliveira%20Frazão.pdf?sequence=>>>. Acesso em: 15 maio 2020.

SARGIANI, Vagner. **Identificação de padrões em textos de mídias sociais utilizando redes neurais e visualização de dados.** Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/3565/5/VAGNER%20SARGIANI.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

Internet:

BECKER, Howard S. **A epistemologia da pesquisa qualitativa.** Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 1, n. 2, 2014. Disponível em: <<https://reedrevista.org/reed/article/view/18>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

DE BENEDICTO, Samuel Carvalho *et al.* **Metodologia Qualitativa e Quantitativa nos Estudos em Administração e Organizações: lições da história da Ciência.** Revista de Ciências da Administração, v. 13, n. 30, p. 39-60, 2011. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/2735/273520054003.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 22 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2300-86.htm>. Acesso em: 5 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 1 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm#art12>. Acesso em: 2 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.502, de 1 de novembro de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm>. Acesso em: 2 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm#art85>. Acesso em: 2 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 1 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2300-86.htm>. Acesso em: 6 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.304, de 16 de julho de 2002**. 2002d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4304.htm>. Acesso em: 2 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.113, de 5 de fevereiro de 2002**. 2002a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4113.htm>. Acesso em: 1 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto 4.177, de 28 de março de 2002**. 2002b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm>. Acesso em: 1 mar. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/480.htm>. Acesso em: 1 mar. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001**. 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2143-31.htm>. Acesso em: 1 mar. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 37, de 8 de maio de 2002**. 2002c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2002/37.htm>. Acesso em: 1 mar. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>>. Acesso em: 5 abr. 2020.

BRASIL. **Sistema Eletrônico de Informações**. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/sistema-eletronico-de-informacoes-sei>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Relatório de gestão da CAPES de 2005**. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/relatorios/CAPES_Relatorio_Gestao_2005.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Relatório de gestão da CAPES de 2014**. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/Contas_Publicas/2014_Relatorio_de_Gestao_CAPES.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Relatório de gestão da CAPES de 2018**. 2018a. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/novo_portal/documentos/auditoria/30042019-relatorio-de-gestao-CAPES-2018.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Notícias de renovação dos contratos**. 2018b. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/?option=com_pnews&view=pnewsclippin&cid=1387&mn=0>. Acesso em: 18 jan. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Catálogo de Atos Administrativos**. Boletim de Serviços nº 2, de dezembro de

2018. 2018c. Disponível em: <<http://cad.capes.gov.br/boletim>>. Acesso em: 14 set. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Missão e Objetivos do Portal de Periódicos da CAPES**. 2020a. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_pcontent&view=pcontent&alias=missao-objetivos&Itemid=109>. Acesso em: 10 mar. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **GEOCAPES – Sistema de Informações Georreferenciadas**. 2019. Atualizado em: 02 jul. 2019. Disponível em: <<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>>. Acesso em: 26 jan. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Histórico da CAPES**. 2020b. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_pcontent&view=pcontent&alias=historico&Itemid=122>. Acesso em: 18 jan. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Orçamento – Evolução em Reais**. 2020c. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/orcamento-evolucao-em-reais>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Quem Participa**. 2020d. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_pcontent&view=pcontent&alias=quem-participa&Itemid=110>. Acesso em: 16 jan. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Programa de Apoio à Aquisição de Periódicos**. 2008. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/acessoainformacao/53-conteudo-estatico/servicos/2345-programa-de-apoio-a-aquisicao-de-periodicos-paap>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria nº 74, de 5 de abril de 2017**. 2017. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/images/documents/Portaria_n.74_Novo%20Regulamento%20PAAP_5%20abril%202017.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria nº 105, de 25 de maio de 2017**. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/26052017-Portaria-105-de-25-maio-de-2017.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria nº 220, de 27 de setembro de 2018**. Brasília, 2018c.

Disponível em: <<http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detallar?idAtoAdmElastic=1844#anchor>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria nº 20, de 27 de setembro de 2015**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detallar?idAtoAdmElastic=3662#anchor>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Perguntas Frequentes**. 2020f Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/?option=com_pfaq&controller=Show&view=pfaqshow&mn=72&smn=85&limitstart=21>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Perguntas Frequentes**. 2020g Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/?option=com_pfaq&controller=Show&view=pfaqshow&mn=72&smn=85&limitstart=22>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CGU. **Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal**. 2017a. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

CGU. **Relatório de Demandas Externas**. Número do relatório: 201308876. 2018a. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12023.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2019.

CGU. **Relatório de Avaliação**. Ordem de serviço: 201800451. 2018c. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12187.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

CGU. **Instrução Normativa nº 3, de 09 de junho de 2017**. 2017b. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19111706/do1-2017-06-12-instrucao-normativa-n-3-de-9-de-junho-de-2017-19111304>. Acesso em: 23 fev. 2020.

CGU. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016**. 2016a. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197>. Acesso em: 23 fev. 2020.

CGU. **Instrução Normativa nº 8, de 6 de dezembro de 2017**. 2017c. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1096823/do1-2017-12-18-instrucao-normativa-n-8-de-6-de-dezembro-de-2017-1096819-1096819>. Acesso em: 13

jun. 2020.

CGU. **Instrução Normativa nº 9, de 09 de outubro de 2018.** 2018b.

Disponível em:

<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33410/3/Instrucao_Normativa_9_2018.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2020.

CGU. **Portaria da CGU nº 3553/2019.** 2019b. Disponível em:

<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41066/6/Portaria_3553_2019.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.

CGU. **Combate à Corrupção e Promoção da Transparência Pública no Brasil.** 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/institucionais/arquivos/portifolio_cgu.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.

CGU. **Convenção Interamericana contra a corrupção.** 2016b. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea-2016.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

CGU. **Resultados.** 2020c. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/resultados>>. Acesso em: 24 fev. 2020.

CGU. **Secretaria Federal de Controle Interno comemora 25 anos de criação.** 2020a. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/05/secretaria-federal-de-controle-interno-comemora-25-anos-de-criacao>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

CGU. **Vídeo Insstitucional da CGU.** 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

CLARIVATE. **Research in Brazil. A report for CAPES by Clarivate Analytics.** Disponível em: <<https://propp.ufms.br/files/2018/04/CAPES-In-Cites-Report-Final-2011-16.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

COSO. *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission.* **Controle Interno - Estrutura Integrada.** Sumário Executivo. Maio (2013). Disponível em: <http://www.auditoria.mpu.mp.br/bases/legislacao/COSO-I-ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.

DA SILVA, Gisele Cristina Resende Fernandes. **O método científico na psicologia: abordagem qualitativa e quantitativa.** 2010. Portal dos Psicólogos. Disponível em: <<https://www.psicologia.pt/artigos/textos/A0539.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

DE PÁDUA, Elisabete Matallo M. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. Papirus Editora, 2019. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=I5GFDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=A+Metodologia+das+Ciências+Sociais+sob+uma+perspectiva+integradora:+uma+nova+abordagem+das+vertentes+qualitativa+e+quantitativa&ots=Q9xwJ73zEL&sig=IVh-wQegH6pJVG3iGvT4HJGTJAA#v=onepage&q=qualitativa&f=false>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

FAPESP. **ProBE: Missão Cumprida**. 2003. Disponível em: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/2003/03/01/probe-missao-cumprida/>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

GAO. **Standards for Internal Control in the Federal Government**. 2014. Disponível em: <<https://www.gao.gov/assets/670/665712.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

IIA. Instituto dos Auditores Internos do Brasil. **Código de Ética**. 2020. Disponível em: <<https://iiabrasil.org.br/ippf/codigo-de-etica>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

IIA. Instituto dos Auditores Internos do Brasil. **Definição de Auditoria Interna**. 2020. Disponível em: <<https://iiabrasil.org.br/ippf/definicao-de-auditoria-interna>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

IIA. Instituto dos Auditores Internos do Brasil. **Normas Internacionais para a prática profissional de auditoria interna (Normas)**. 2019. Disponível em: <<https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/ippf/downloads/livreto-ippf-vs-ippf-00000010-01102019105200.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2020.

IIA. Instituto dos Auditores Internos do Brasil. **Auditoria Interna no Brasil. Rumo à consolidação do impacto e da influência**. 2018. Disponível em: <<http://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/auditoriaintern-editorHTML-00000001-12122018135129.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2021.

INTOSAI. **Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector**. 2004. Disponível em: <http://www.psc-intosai.org/data/files/9A/87/E1/E2/1E927510C0EA0E65CA5818A8/INTOSAI-GOV-9100_e.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2020.

INTOSAI. ISSAI 100. **Princípios fundamentais de auditoria interna do Setor Público**. 2013. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>>. Acesso em: 24 fev. 2020.

MARTINS, Heloísa Helena T. **Metodologia qualitativa de pesquisa. Educação e pesquisa**. v. 30, n. 2, p. 289-300, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517->

97022004000200007&script=sci_arttext>. Acesso em: 29 mar. 2020.

MARX, A. C. **A CGU e a dualidade do papel do Controle Interno no Brasil.**

São Paulo: 2015. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14107/TF_MPG_PP_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 fev. 2020.

RFB. **Solução de Consulta Cosit nº 519, de 14 de novembro de 2017.**

Disponível em:

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=88023&vi_sao=anotado>. Acesso em: 02 nov. 2020.

TCU. **Modelos de referência de gestão corporativa de riscos.** 2020.

Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

APÊNDICE I

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa "**Efeitos da Atuação do Controle Interno nas Contratações do Portal de Periódicos da CAPES**", conduzida como pré-requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública e supervisionada pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Pesquisadores são orientados a fornecer este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido de forma a prestar informações sobre a pesquisa, deixar claro que a sua participação é inteiramente voluntária, descrever os riscos e benefícios, e ajudar você a tomar uma decisão esclarecida sobre sua participação. Por favor, leia este documento e sinta-se à vontade para realizar qualquer pergunta.

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA

Meu nome é Elba Jane Bastos Pereira e sou mestranda em Administração Pública no IDP. O título da minha dissertação é "Efeitos da Atuação do Controle Interno nas Contratações dos Conteúdos Científicos do Portal de Periódicos da CAPES". A dissertação tem por objetivo analisar e evidenciar os efeitos da atuação da Controladoria-Geral da União nos contratos públicos firmados entre a CAPES e as editoras de conteúdos científicos.

Se você concordar em participar desta pesquisa, a sua participação será realizada por meio de uma entrevista. As perguntas serão sobre a auditoria, as contratações do Portal e a relação entre o controle e o gestor público. Sua participação é inteiramente voluntária e você pode interrompê-la a qualquer momento sem prejuízo. Você pode também, ao final da entrevista, autorizar a utilizá-la somente parcialmente. Caso aceite participar, a entrevista terá duração aproximada de 30 minutos. Eu gostaria de gravar o seu áudio para futura transcrição, mas você pode recusar a gravação sem qualquer consequência.

RISCOS E CONFIDENCIALIDADE

A pesquisa envolve dois riscos. Primeiro, o desconforto causado por memórias porventura desagradáveis a respeito de experiências profissionais que poderão ser evocadas nas respostas às perguntas realizadas. De forma a minimizar este risco, você pode se recusar a responder a qualquer pergunta sem alegar motivo e poderá parar a entrevista por completo a qualquer momento sem prejuízo. Caso você não queira responder a uma pergunta, eu não a mencionarei na dissertação ou em nenhum outro momento. Lembro, contudo, que a entrevista não realizará nenhuma pergunta sobre assuntos privados, limitando-se a experiências profissionais e comportamentos públicos adotados no seu exercício.

O segundo risco é mais relevante, é necessário que reflita sobre ele antes de começarmos. A pesquisa envolve o risco de sua exposição aos seus colegas de profissão e/ou instituição por opiniões porventura polêmicas a respeito deles ou do funcionamento da instituição na qual atuam ou atuaram. Isso pode ter

consequências diretas ou indiretas em sua trajetória profissional. De forma a minimizar este risco, quando os resultados desta pesquisa forem publicados e/ou discutidos em público, sua identidade e contato serão preservados. Eu e meu orientador seremos os únicos cientes desta participação. Você pode também optar por não permanecer anônimo, embora não seja recomendado, em face dos motivos assinalados.

Ressalto que, caso compartilhe informações de que somente você tenha conhecimento, isso pode ser utilizado por terceiros para sua identificação indireta. Assim, peço que pense nas informações que pode e que não pode compartilhar. Caso você diga alguma coisa da qual se arrependa posteriormente, entre em contato até um mês após a entrevista e eu não utilizarei a parte da sua fala na dissertação. De qualquer forma, se você desejar, posso enviar uma cópia da versão preliminar da dissertação, antes de sua publicação definitiva, para que você verifique se o que escrevi o compromete de alguma forma, ou se eu fiz interpretação diferente.

BENEFÍCIOS

A pesquisa envolve mínimos benefícios diretos aos participantes. Você não receberá qualquer tipo de compensação financeira ou se beneficiará materialmente pela sua participação. Ainda que inexistam tais benefícios, **as informações compartilhadas contribuirão para a produção de conhecimento relevante à Administração Pública.**

DÚVIDAS E CONTATO

Caso tenha dúvidas sobre o estudo e seus procedimentos, poderá entrar em contato comigo por e-mail, pelo telefone (XX) XXXXX-XXXX, ou com o supervisor da pesquisa do IDP (mestrado@idp.edu.br).

CONSENTIMENTO

Por favor, gostaria de deixar aqui registrado que, foi esclarecido (a) sobre os objetivos, riscos e benefícios desta pesquisa. Ao aceitar participar desta pesquisa, concorda em ser entrevistado (a). Sua participação é voluntária e foi informado (a) que pode parar a entrevista ou recusar a responder qualquer pergunta sem qualquer prejuízo.

Permite que a entrevista tenha o seu áudio gravado? [] Sim [] Não

Deseja permanecer anônimo nos trabalhos resultantes desta entrevista? [] Sim [] Não

Deseja receber uma cópia da versão preliminar da dissertação, para fins de verificar e opinar sobre a interpretação das informações? [] Sim [] Não

Neste caso, você receberá a versão preliminar por meio do seu e-mail e **terá o prazo de até 15 (quinze) dias** para enviar seus comentários.

APÊNDICE II

QUESTIONÁRIO DAS ENTREVISTAS

1. Aplicado aos servidores da CAPES - Portal de Periódicos, Diretoria e Auditoria:

VARIÁVEIS	QUESTÕES
Interação com os auditores	1. Antes de iniciar os trabalhos propriamente dito da auditoria, houve comunicação efetiva da equipe de auditoria sobre os motivos e objetivos da auditoria? Saberia informar se teve reunião nesse sentido com a CAPES? 2. Essa primeira abordagem da equipe de auditoria foi feita de forma amistosa no trato com os servidores da CAPES? Como você classificaria a abordagem inicial dos auditores? 3. O relatório final de auditoria relatou algumas divergências entre entendimentos e interpretações da CAPES e da CGU, como, por exemplo, o indício de sonegação fiscal. Mas, depois da consulta feita pela CAPES à RFB ficou claro que a CAPES não precisaria recolher o imposto. Gostaria de saber se, apesar das divergências entre entendimentos, a equipe de auditoria manteve o bom trato e cortesia com os servidores da CAPES e vice-versa? 4. Existiram momentos conflituosos e de difícil interação com o controle? Poderia relatar? 5. Durante a auditoria houve momento que você ou sua equipe se sentiram desmotivados com os trabalhos de uma forma geral? Por quê?
Conhecimento dos auditores sobre o objeto auditado	6. Na sua opinião, a equipe de auditoria estava munida de informações suficientes sobre o Portal de Periódicos da CAPES antes de iniciar os trabalhos de auditoria? Ou seja, os auditores tinham conhecimento aprofundado do objeto que seria auditado?
Pertinência das recomendações e soluções	7. Na sua opinião a equipe de auditoria possuía conhecimento e habilidade suficiente para propor as soluções? 8. Sobre as recomendações e as soluções propostas pela equipe de auditoria, você acredita que foram pertinentes e que ajudaram no aprimoramento da gestão e das contratações?
Qualidade dos documentos da auditoria	9. Você considera que os relatórios de auditoria refletiram a auditoria em si? 10. Como você classificaria a qualidade dos relatórios da auditoria quanto a clareza das informações?
Comunicação e Monitoramento	11. A comunicação da CGU com os servidores foi realizada de forma efetiva e tempestiva? 12. A CGU realizou ou tem realizado monitoramento das atividades do Portal de Periódicos? Qual sua percepção sobre esses trabalhos de monitoramento da CGU?
Resultados da auditoria	13. Na sua opinião os resultados dos trabalhos da auditoria agregaram valor à gestão da CAPES e às contratações, ou seja, houve amadurecimento do controle interno de gestão nas contratações do Portal após a atuação do controle? 14. Você acredita que a atuação do controle nas contratações do Portal contribuiu com a prestação do serviço em si? Houve mudança na entrega do serviço esperado pela Política Pública do Portal de Periódicos da CAPES?
Percepção do controle	15. Qual sua percepção do controle na Adm. Pública? Você os enxerga como um aliado da gestão pública ou não? Ajuda ou atrapalha os trabalhos dos gestores? 16. Quais foram e quais têm sido os maiores desafios com as contratações do Portal de Periódicos?

2. Além das perguntas dispostas no quadro acima, foi aplicado o questionário abaixo aos servidores do Portal de Periódicos acerca dos **procedimentos das contratações** dos conteúdos científicos e da **gestão e fiscalização dos contratos**, antes e depois da atuação da auditoria:

VARIÁVEIS	QUESTÕES
Procedimentos das contratações dos conteúdos científicos	<p>17. De que forma as necessidades das instituições, estudantes, professores e pesquisadores por acessos a determinados conteúdos científicos no Portal de Periódicos chegavam na CGPP, antes e depois da auditoria?</p> <p>18. Como eram realizadas as seleções de conteúdos científicos contratados para o acervo do Portal, sabendo das limitações orçamentárias para atender todas as demandas, antes e após a auditoria?</p> <p>19. Existiam fluxogramas e documentos com mapeamento e divisões das atividades e das responsabilidades dos atores envolvidos nas contratações do Portal, antes e após a auditoria?</p>
Gestão e Fiscalização dos contratos	<p>20. Os fiscais dos contratos elaboravam documentos ou relatórios de fiscalização dos contratos, antes e após a auditoria?</p> <p>21. Os fiscais dos contratos tinham controle se determinado conteúdo científico contratado estava sendo disponibilizado pela editora às instituições de ensino e pesquisa? Se sim, de que forma eram feitos esses controles antes e após a auditoria?</p> <p>22. Os fiscais dos contratos tinham controle dos conteúdos científicos que não receberam acesso ou receberam pouco acesso no Portal de Periódicos, ou seja, os fiscais tinham acesso às estatísticas do Portal, antes e após a auditoria? Essas informações estatísticas influenciam na decisão de contratação de um determinado conteúdo científico?</p>

3. Aplicado aos servidores da CAPES - Setor de Licitação e de Contratos:

VARIÁVEIS	QUESTÕES
Resultados da auditoria	<p>1. Antes da auditoria da CGU, todos os trâmites necessários às contratações dos conteúdos científicos do Portal de Periódicos eram realizados somente pelo próprio Portal da CAPES. Após a atuação da CGU, foi fortemente recomendada a segregação de funções para a contratação específica. Na sua opinião, a segregação de funções foi importante para as atividades de contratação do Portal, por quê?</p> <p>2. Na sua opinião, existiram ganhos efetivos nos procedimentos das contratações do Portal de Periódicos após a atuação do controle da CGU? Se sim, quais foram esses ganhos?</p> <p>3. O relatório de auditoria da CGU sobre as contratações do Portal de Periódicos apontaram algumas falhas nas contratações, como por exemplo, ausência de documentos de habilitação jurídica, ausência de documentos autenticados, consularizados e ausência de representante legal no Brasil. Você concorda que um controle interno administrativo mais amadurecido poderia ter evitado os apontamentos da auditoria por parte da CGU?</p> <p>4. Na sua opinião os resultados dos trabalhos da auditoria agregaram valor à gestão da CAPES e às contratações, ou seja, houve amadurecimento do controle interno de gestão nas contratações do Portal após a atuação do controle?</p>
Percepção do controle	<p>5. Qual sua percepção do controle na Administração Pública Federal?</p> <p>6. Você os enxerga como um aliado da gestão pública ou não? Ajuda ou atrapalha os trabalhos dos servidores/gestores?</p>

Procedimentos das contratações dos conteúdos científicos	<p>7. Quais foram e quais têm sido os maiores desafios com as contratações do Portal de Periódicos?</p> <p>8. O controle interno administrativo que diz respeito às contratações do Portal está bem definido na sua área de atuação e nas outras áreas?</p> <p>9. O seu setor possui um fluxograma e documentos que definem claramente as atividades que são realizadas e as responsabilidades dos atores envolvidos nas contratações do Portal de Periódicos da CAPES?</p> <p>10. Na sua opinião, caberiam melhorias nos procedimentos das contratações do Portal de Periódicos da CAPES?</p>
--	--

4. Aplicado aos auditores da CGU:

VARIÁVEIS	QUESTÕES
Interação com os servidores públicos	<p>1. Na sua opinião, os auditores da CGU costumam ser bem recebidos/acolhidos pelos servidores públicos frente a uma auditoria?</p> <p>2. Quais são as principais dificuldades na interação entre o controle e o gestor público, na sua opinião?</p>
Diferenças na forma de atuação	<p>3. Sobre a abordagem e a postura do auditor, como o auditor da CGU deve atuar em uma auditoria, isso independe do tipo da auditoria, se for uma auditoria de avaliação ou de apuração de irregularidades/ilegalidades, existe diferença de comportamento do auditor e diferença nos procedimentos a serem seguidos?</p> <p>4. De que forma o auditor deve atuar para ser mais eficaz no alcance dos resultados de auditoria?</p>
Imagem do controle	<p>5. Algumas pesquisas e artigos apontam que o controle poderia dar mais ênfase ao controle por resultados e ser menos legalista nas auditorias. O que a CGU tem feito para minimizar essa imagem puramente legalista e partir para uma imagem voltada ao controle por resultados, apoiador e auxiliador, que vai agregar valor à organização e às políticas públicas?</p> <p>6. Qual a percepção o senhor acredita que os servidores têm da CGU? Na sua opinião, os gestores/servidores públicos entendem que os trabalhos de auditoria da CGU são realizados para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização, melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos?</p>
Limitações dos servidores públicos	<p>7. A capacidade dos servidores públicos, as suas limitações frente à complexidade de implementar e executar uma política pública e os possíveis erros provocados sem a intenção do gestor são levados em consideração nas auditorias da CGU?</p>
Divergências nas interpretações	<p>8. Em uma auditoria podem surgir entendimentos e interpretações diferentes entre os auditores e servidores do órgão auditado. Quais boas práticas de auditoria contribuem para que as diferentes interpretações não comprometam a interação entre o auditor e o auditado?</p>
Possibilidade da proximidade dos controles	<p>9. Problemas como os encontrados pela CGU nas contratações do Portal de Periódicos poderiam ter sido evitados a partir de um controle interno de gestão mais amadurecido. O Manual de Orientações Técnicas da CGU afirma que as Unidades de Auditoria Interna Governamental poderão auxiliar na identificação de metodologias de gestão de riscos e de controles, por meio de consultoria. Como tem sido o desenvolvimento e a supervisão desses trabalhos mais próximo ao controle interno de gestão dos órgãos?</p> <p>10. Na sua opinião, desenvolver trabalhos de forma que a CGU esteja mais próxima das atividades administrativas dos órgãos poderia contribuir de maneira mais significativa ao aprimoramento dos controles internos de gestão dos órgãos da Administração? Ou um olhar externo, mais distante do dia a dia da instituição, torna o trabalho de controle mais objetivo?</p> <p>11. Quais têm sido os maiores desafios dos auditores da CGU para a condução dos trabalhos junto aos gestores/servidores públicos da Administração?</p>