

A eficácia do controle prévio das despesas públicas para enfrentamento da Covid-19: um estudo qualitativo no Rio Grande do Sul

The effectiveness of public expenditure prior control to address Covid-19: a qualitative study in Rio Grande do Sul

Ednaldo Tavares Rufino Filho¹
Poala Vettorato²

RESUMO

A pandemia da Covid-19 exigiu que os entes federativos estaduais adotassem novas práticas de accountability e de controle interno. Realizou-se, nesse sentido, um estudo qualitativo, utilizando o método de process tracing, com o objetivo de analisar os impactos da pandemia na Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (Cage), com o seguinte recorte: a) levantar informações sobre os arranjos institucionais; b) analisar o processo de trabalho; c) avaliar os resultados alcançados pela instituição no ano de 2020. Identificou-se que a pandemia não interferiu na organização administrativa. Além disso, observou-se que o órgão atua ex ante no controle da despesa pública, mas não possui um modelo de atividades baseado em riscos. Os resultados financeiros alcançados podem ser atribuídos a um processo de trabalho consolidado, que obteve melhor desempenho com a adoção de ferramentas de tecnologia da informação que contribuíram para aumentar a eficácia das ações preventivas. Portanto,

1 Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especializando em Licitações e Contratos pela Faculdade Centro de Estudos Renato Saraiva. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera (Uniderp). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa – PB. Auditor do estado do Rio Grande do Sul. Exerce a função de coordenador substituto da Seccional da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado na Subsecretaria da Administração Central de Licitações. E-mail: ednaldorufino@hotmail.com

2 Mestra em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Residência em Saúde Coletiva com ênfase em Atenção Básica pela Escola de Saúde Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Bacharel em Odontologia pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Atua como especialista em Saúde na Secretaria Estadual da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: vettorato.p24@gmail.com

o exercício do controle prévio é um instrumento eficaz na racionalização dos gastos públicos.

Palavras-chave: Eficácia. Controle Prévio. Despesa Pública. Covid-19.

ABSTRACT

Covid-19 pandemic required the state federative entities to adopt new accountability and internal control practices. In this context, a qualitative study was carried out, using the process tracing method, to analyze the impacts of the pandemic on the Accountability and General Audit of the State of Rio Grande do Sul (Cage), with the following scope: a) collect information about institutional arrangements; b) analyze the work process; c) evaluate the results achieved by the institution in 2020. It was identified that the pandemic did not interfere in the administrative organization. Besides that, it was observed that the body acts *ex ante* and in controlling public expenditure, but it does not have a model of activities based on risks. So, the financial results achieved can be attributed to a consolidated work process, which performed better with the adoption of IT tools that contributed to increase the effectiveness of preventive actions. Therefore, the exercise of prior control is an effective instrument to rationalize public expenditure.

Keywords: Effectiveness. Prior Control. Public Expenditure. Covid-19.

Recebido: 04-07-2021

Aprovado: 20-08-2021

1 INTRODUÇÃO

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto da *Coronavirus Disease* – Doença do Coronavírus (Covid-19) constituía-se em uma emergência de saúde pública de impor-

tância internacional (WHO, 2020). Não se trata de situação inédita, pois a história é marcada pelo enfrentamento de diversas doenças e enfermidades. Por exemplo, a partir de 2009 deu-se uma série de epidemias: H1N1, em 2009; ebolavírus, em 2014; zika vírus, em 2015; coronavírus – Mers, em 2015; e o novo coronavírus – Covid-19, em 2019 (UNIFESP, 2020)

Todavia, esta pandemia é um caso excepcional quando comparada a outras precedentes, visto que, além de ser uma crise de saúde pública, também atingiu, sobremaneira, estruturas sociais, econômicas e administrativas dos países (NIEBUHR, 2020). O novo coronavírus desafia o sistema de saúde pública, a economia, as fontes produtoras de bens e serviços, a logística de compras públicas (COMISIÓN EUROPEA, 2020) e, conseqüentemente, o sistema de controle interno dos Estados (BRAGA *et al.* 2020).

No Brasil, o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000, a ocorrência do estado de calamidade pública decorrente da Covid-19. Diante disso, promoveu-se um conjunto de medidas administrativas e legais para combater a emergência, no país, nas três esferas de governo.

Nesse sentido, Justen Filho *et al.* (2020, p. 10) obtemperam que “é indispensável que a Administração se organize para enfrentar as dificuldades, nas diversas áreas e setores. As tarefas devem ser organizadas e os recursos humanos alocados de modo compatível com as circunstâncias a serem enfrentadas”.

Assim, debates e estudos foram realizados para analisar as consequências do advento da pandemia sobre os arranjos institucionais, as ações de controle promovidas e os resultados obtidos. Exemplos disso são os trabalhos de Araújo e Oliveira (2021) e Braga *et al.* (2020), nos quais destacam-se as atividades de controle de caráter antecipatório, o uso intensivo de ferramentas de inteligência, os alertas de riscos nas aquisições e a parceria com o gestor no acompanhamento concomitante.

Nessa perspectiva, considerando que a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (Cage) foi o primeiro órgão de

controle interno estadual instituído no Brasil (BALBE, 2013), buscou-se analisar, como objetivo geral, os impactos da pandemia nessa instituição, com foco nos seguintes objetivos específicos: a) levantar informações sobre os arranjos institucionais; b) analisar o processo de trabalho; c) avaliar os resultados alcançados pelo órgão no ano de 2020. Para isso, realizou-se uma abordagem qualitativa, utilizando o método de *process tracing*.

Este artigo está organizado em introdução e mais quatro seções. A segunda seção trará um referencial teórico sobre o conceito de controle interno, atividades desenvolvidas e os efeitos da pandemia da Covid-19 nas funções de controle. A metodologia aplicada para analisar a estrutura do órgão, o viés de trabalho e os benefícios gerados pela sua atuação encontram-se descritos na terceira seção. Na quarta seção, são apresentados os resultados e a discussão dos achados. A quinta seção trata das considerações finais com as principais conclusões, além das limitações da pesquisa e de recomendações de possíveis estudos posteriores. O artigo é concluído com as referências bibliográficas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONTROLE INTERNO E CONTROLE PRÉVIO

De acordo com Filgueiras (2018), o processo de democratização foi fundamental para o desenvolvimento das burocracias de controle, visto que, no regime republicano, o povo é titular da soberania, possuindo o direito de saber como são gerenciadas as riquezas do país (MENDES; BRANCO, 2015).

Filgueiras (2018) também destaca que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) iniciou um processo incremental de mudança, criando um sistema potente para combater e punir os desvios e os descaminhos do interesse público. Segundo o autor, a CF/1988 fixou

competências a um conjunto de instituições que compõe um complexo quadro de controle e de fiscalização entre os poderes da República.

Neves e Naves (2019), ao analisarem o conceito de controle, relacionam o termo à verificação de conformidade dos atos da Administração que permite adoção de medidas corretivas. No entanto, Freitas, superando a compreensão de controle como mera ferramenta de análise de conformidade, defende que: “o Estado Constitucional prescreve uma espécie de controle administrativo de constitucionalidade da implementação das políticas públicas, tarefa a ser cumprida, de ofício, pela Administração Pública e pelos controles em geral, não apenas os jurisdicionais” (FREITAS, 2015, p. 204-205).

Nesse trilhar, Marx (2016, p. 356) elucida que, a partir da Teoria da Explosão da Auditoria de Michael Power, a atividade de “auditoria deixou de ser um instrumento de controle formal para atuar como instrumento de operacionalização de ideias de eficiência e eficácia das políticas públicas”.

Quanto às classificações, o presente estudo selecionou, para compreensão teórica do assunto, as seguintes: origem e oportunidade (ou momento). No que se refere ao momento do exercício, o controle se classifica em antecedente, concomitante e subsequente. O antecedente (prévio) é praticado antes da operatividade do ato, buscando evitar irregularidades; o concomitante (sucessivo) objetiva acompanhar a realização para averiguar a regularidade do ato; o subsequente (corretivo) visa a atos já concluídos para correção de possíveis defeitos, declarar a nulidade do ato ou lhe dar eficácia (LUNKES; SCHNORRENBURGER, 2009).

Em relação à origem, o controle pode ser classificado como interno ou externo. Quando for realizado por autoridade fiscalizadora alheia àquela que o praticou, é denominado exterior. Por sua vez, sendo dentro da esfera de cada poder e sobre seus próprios atos, é denominado interno. Em síntese, o controle interno é a atividade exercida no interior de cada órgão, entidade ou poder, enquanto o controle externo é realizado por ator que não integra o arranjo institucional do controlado (SANTOS, 2002; ATRICON, 2015; INTOSAI, 2016).

O Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission conceitua controle interno como: “um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade” (COSO, 2013, p. 6).

O controle interno atua na verificação da legalidade, sob os aspectos da eficiência, da eficácia e da economicidade, bem como no liame entre os gastos e os objetivos da instituição (ROSÁRIO, 2016).

Destarte, infere-se que o controle interno tem a missão constitucional de zelar pelo patrimônio público, contribuindo com a melhoria da gestão pública e, conseqüentemente, permitindo a concretização do direito fundamental à boa Administração pública (FREITAS, 2015).

Por derradeiro, quanto à organização dos sistemas de controle interno constituídos, Mello (2012) adverte que, nas esferas dos entes federados, a estrutura administrativa pode variar de acordo com a legislação de cada qual, mas não podem ser afastados ou modificados os objetivos do controle interno.

2.2 CONTROLE INTERNO E A PANDEMIA DA COVID-19

Com a pandemia da Covid-19, os gestores se depararam com o desafio de encontrar soluções imediatas e assertivas, as quais são imprescindíveis para preservar a saúde e a vida dos cidadãos, porém sem desrespeitar as leis e as normas que regem a atuação da Administração pública, ampliando, assim, a tensão entre tempestividade e eficiência das políticas públicas, e efetividade dos mecanismos de controle (COSTA *et al.*, 2020).

Desse modo, as grandes mudanças causadas pela pandemia trouxeram um cenário que exige atuação célere dos governos, fazendo emergir novos riscos e, conseqüentemente, exigindo um processo de adaptação das práticas de *accountability* e controle interno (BRAGA *et al.*, 2020).

Logo, há necessidade de compatibilizar a urgência na implementação de medidas de combate ao covid-19 e o sistema de controle vigente, seja interno ou externo (ARAÚJO, 2020).

Vale salientar que a literatura indica que o desenvolvimento dos órgãos de controle ocorre de forma incremental, sendo paulatinamente acrescentadas novas regras e rotinas para o funcionamento das instituições de *accountability*. Esse incrementalismo ocorre diante de fatores exógenos, por meio de conjunturas críticas que exigem mudanças nas práticas exercidas anteriormente (FILGUEIRAS, 2018).

Nesse sentido, Braga *et al.* (2020), ao estudarem as inovações nas atividades de controle diante do enfrentamento à Covid-19, concluem que se destacam as de caráter antecipatório, como orientações específicas para prevenção contra a corrupção, uso intensivo de ferramentas de inteligência, inversão do foco *ex post* para *ex ante*, alertas de riscos nas aquisições e parceria com o gestor no acompanhamento concomitante. Os autores demonstram que a situação excepcional exigiu remodelações para o monitoramento da execução da despesa pública, fortalecendo o viés de ação preventiva e concomitante, mas sem causar entraves às contratações públicas.

De fato, outros estudos indicam que desempenhar a função de controle de forma antecipatória torna a atividade mais colaborativa e pedagógica, tratando-se de uma oportunidade de correção tempestiva, priorizando o diagnóstico célere de equívocos e de inconsistências. Assim, contribui-se para a melhoria das escolhas orçamentárias e para a efetividade na atuação dos auditados (NAVES; NEVES, 2019).

Ante o contexto teórico apresentado, buscou-se analisar os impactos da pandemia na Cage. Para isso, elencaram-se os seguintes objetivos específicos: a) levantar informações sobre os arranjos institucionais; c) analisar o processo de trabalho; c) avaliar os resultados alcançados pelo órgão, no ano de 2020.

3 METODOLOGIA

3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho qualitativo adotou uma abordagem de estudo de caso, utilizando o método de *process tracing*, pelo qual foram analisadas conjunções específicas de fatores e resultados para desenhar a análise e a inferência causal em casos particulares (LITTLE, 1996). Destarte, trata-se de instrumento de análise de evidências de um caso individual para derivar ou testar explicações (BENNET, 2010). Resumidamente, o método de rastreamento do processo permite conectar causas e efeitos (SCHETTINI *et al.*, 2018). Destaca-se a utilização dessa metodologia em estudo recente sobre a experiência de auditoria interna no enfrentamento da Covid-19 (OLIVEIRA; ARAUJO, 2021).

Assim, é uma pesquisa exploratória documental em publicações oficiais, relatórios públicos administrativos da Cage e posterior pesquisa bibliográfica sobre o tema explorado. Salienta-se que o marco temporal escolhido decorre dessa pandemia e da entrada em vigor do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública e que vigorou até 31/12/2020. Para o estudo, definiu-se a atuação do órgão em tela, no ano de 2020, e realizou-se uma comparação com os exercícios de 2017, 2018 e 2019.

Desse modo, foi promovida uma análise de três dimensões:

1. Arquétipo institucional;
2. Processo de trabalho;
3. Resultados alcançados pelo órgão no ano de 2020.

Segue o quadro 1 com uma sistematização das dimensões, dos documentos e das variáveis elencadas na análise. Salienta-se que os documentos escolhidos normatizam a estruturação do órgão e as diretrizes de trabalho. Já os elementos utilizados na análise foram escolhidos intencionalmente pelos pesquisadores, com base no conhecimento prévio e experiência de trabalho dos autores.

Quadro 1 – Documentos e variáveis analisadas

Dimensão	Documento	Variável considerada	Endereço eletrônico de acesso
Arquétipo institucional	Constituição Estadual de 1989	Competência do órgão	http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=97397&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=
Arquétipo institucional	Lei Complementar Estadual nº 13.451/20210	Competência do órgão	http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=172964&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=13451
Arquétipo institucional	Decreto Estadual nº 47.590/2010	Organograma	http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=179031&inpDtTimeTunnel=
Arquétipo institucional	Decreto Estadual nº 55.290/2020	Organograma	http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=273761&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=55290
Arquétipo institucional	Portaria Cage nº 34/2019	Organograma	http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=268409&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=
Processo de trabalho	Lei Complementar Estadual nº 13.451/2010	Modelo de atuação	http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=172964&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=13451
Processo de trabalho	Decreto nº 35.045/1994	Modelo de atuação	http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=97453&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=35045
Processo de trabalho	Instrução Normativa Cage nº 6/2019	Modelo de atuação	http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=271106&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=
Processo de trabalho	Portaria Cage nº 68/2017	Qualificação dos resultados	http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=259105&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=
Resultados	Relatórios de atividades de 2017, 2018, 2019 e 2020	Benefícios financeiros e não financeiros produzidos	https://cage.fazenda.rs.gov.br/lista/665/relatorios-de-atividades-da-cage

Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Por fim, o manuscrito seguiu os aspectos éticos preconizados, sendo os documentos e os dados analisados de acesso público e irrestrito. Por isso, o estudo dispensou a necessidade de ser submetido a um comitê de ética de pesquisa.

4 RESULTADO E DISCUSSÃO

4.1 ARQUÉTIPO INSTITUCIONAL: MODELO ORGANIZACIONAL DA CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, de 1989 (CE/1989), prescreve que o sistema de controle interno tem organização una e integrada. Assim, compõe-se de um órgão de contabilidade e de auditoria-geral do estado, com delegações nas unidades administrativas dos três poderes, tendo sua competência e quadro de pessoal definidos em lei (art. 76 da CF/1989).

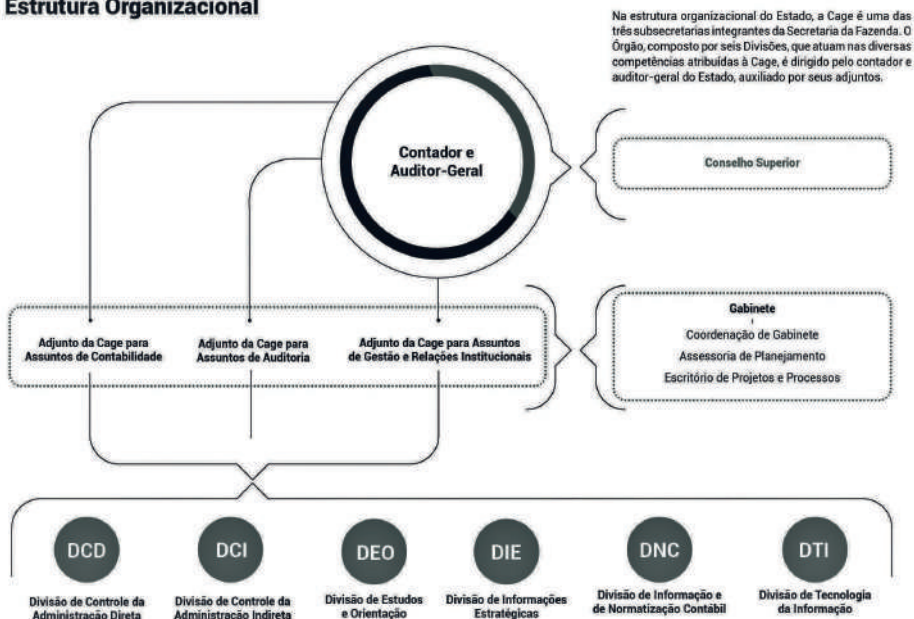
Malgrado ser órgão integrante do Poder Executivo, em decorrência do texto constitucional, a Cage possui a característica da transversalidade, exercendo a função de órgão central de controle interno de todos os poderes constituídos. Portanto, denota-se que há uma peculiaridade não identificada em outros modelos de controle interno existentes no país (PINTO, 2012; BALBE, 2013).

A Lei Complementar Estadual nº 13.451, de 26 de abril de 2010, regulamentou o texto constitucional e dispôs que a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado é órgão de execução subordinado à Secretaria da Fazenda (Sefaz-RS). A literatura indica que a constituição do órgão central de controle interno, por meio da lei orgânica, além de proporcionar proteção e estabilidade em decorrência do *status* de órgão de estado, possibilita o direcionamento das ações nos interesses e prioridades do estado (BENINI; GOMES, 2016).

Quanto à estrutura do órgão propriamente dita, o Decreto Estadual nº 47.590/2010 estabelecia o arranjo institucional da Sefaz-RS. No entanto, foi revogado pelo Decreto Estadual nº 55.290, de 3 de junho de 2020. Na figura a seguir, ilustra-se a nova estrutura da Cage:

Figura 1 – Estrutura organizacional da CAGE

Estrutura Organizacional



Fonte: Relatório de Atividades da Cage (2020).

Apesar de o novo diploma ter sido publicado no cenário da Covid-19, a Cage manteve a estrutura, exceto quanto às modificações de nomenclatura da antiga Divisão de Custos e Controles Especiais na Divisão de Informações Estratégicas e da outrora Divisão de Tecnologia e Projetos na Divisão de Tecnologia da Informação (art. 8º do Decreto Estadual nº 55.290/2020). Assim, não foi encontrada qualquer alteração no organograma como resposta às novas dinâmicas e aos desafios enfrentados por causa da pandemia.

A Divisão de Controle da Administração Direta (DCD) é dividida em 17 delegações denominadas seccionais e compostas por auditores, responsáveis pelo controle prévio e concomitante da execução da despesa pública da Administração Direta, bem como do Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública (Portaria Cage nº 34/2019).

Dessa forma, a DCD acompanha o processo de dispêndio de recursos desde a fase licitatória até a liquidação da despesa pública, efetuando a análise dos atos e emitindo manifestação orientativa antecedente à conclusão do ato administrativo. Nesse ponto, observou-se que o controle prévio da despesa pública, por meio das seccionais, existe desde a instituição do órgão, por meio da Lei Estadual nº 521/48, e que não sofreu alterações devido à pandemia atual.

Verificou-se que o arquétipo da Cage está alinhado com as recomendações do TCU e da Organização não Governamental Transparência Internacional-Brasil no guia de Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em resposta à Covid-19:

A legislação sobre contratações emergenciais deve também atribuir aos órgãos de controle, explicitamente, a competência para acompanhar todas as fases dos processos administrativos relacionados às contratações com vistas a permitir a sua realização de forma célere e eficiente, garantir a sua transparência, prevenir a corrupção e oferecer maior segurança aos gestores públicos. (TCU; TI, 2020)

Logo, diferentemente do apontado por Braga et al. (2020), a Cage não necessitou se adaptar para exercer ações antecipatórias, visto que já adotava essa dinâmica de trabalho antes dessa pandemia.

Entretanto, isso não significa que mudanças não precisam ser realizadas, inclusive, no contexto da pandemia. Por exemplo, apenas a seccional com a central de licitações possui normativa estabelecendo parâmetros de análise, considerando critérios de risco, de relevância, de materialida-

de, de criticidade e de oportunidade envolvidos nos processos auditados (Instrução Normativa Cage nº 6/2019).

Portanto, apesar de as atividades de controle serem realizadas preventivamente, nas outras 16 seccionais os processos de trabalhos ainda não foram devidamente estruturados para auditoria baseada em riscos, gerando excesso de trabalho e reduzindo as chances de a organização alcançar seu objetivo.

4.2 PROCESSO DE TRABALHO: CONTROLE PRÉVIO DA DESPESA PÚBLICA PELAS SECCIONAIS DA CAGE

No que se refere à auditoria governamental, em especial no controle da despesa pública, a Lei Orgânica da Cage determina que é função institucional do órgão examinar licitações, contratos ou outros instrumentos que, direta ou indiretamente, possam originar despesas públicas (art. 2º, inciso XVI). Insta observar que a expressão legal “possam originar” sinaliza que o legislador estadual impõe atuação antecedente da Cage com a finalidade de prevenir atos administrativos irregulares.

De acordo com a Instrução Normativa Cage nº 6/2019, o exame dos processos licitatórios é de competência da seccional da Cage na Subsecretaria da Administração Central de Licitação. Essa seccional recebe cada processo licitatório em dois momentos distintos: a) após concluída a fase interna da licitação (previamente à publicação do edital); e b) após a declaração do vencedor do certame (antecedente à homologação da licitação).

O recebimento dos processos licitatórios antes da conclusão de cada fase contribui para a segurança das licitações públicas no estado do Rio Grande do Sul, porquanto permite análise de conformidade dos atos de forma tempestiva, medida que viabiliza as correções necessárias para o regular trâmite do certame.

Verifica-se que o exercício de auditoria prévia possibilita a realização de uma análise verticalizada e direcionada nos aspectos mais relevantes de cada fase do processo licitatório. Por exemplo, se o expediente se encontra na fase interna, a auditoria buscará comprovar a legalidade e avaliar a justificativa apresentada pelo gestor, a pesquisa de preço, os estudos técnicos preliminares, o instrumento convocatório, o termo de referência e a minuta de contrato. Por sua vez, como o processo também aporta na seccional previamente à homologação, o trabalho de auditoria pode ser centrado na condução do certame pelo pregoeiro ou pela comissão de licitação, nos atos dos licitantes, bem como na documentação de habilitação e proposta.

Após concluído o processo administrativo de contratação pública, inicia-se o acompanhamento da execução orçamentária das secretarias estaduais e dos poderes constituídos por meio das demais seccionais.

A atividade também é executada previamente, porquanto, em regra, cada processo de execução de despesa tramita na seccional responsável pelo órgão ou poder em duas oportunidades: a) antes do empenho; e b) previamente à liquidação da despesa. Nessas ocasiões, a equipe de auditores efetua análise dos atos, promovendo manifestação orientativa quando necessário (Decreto nº 35.045/1994; Instrução Normativa Cage nº 2/1984).

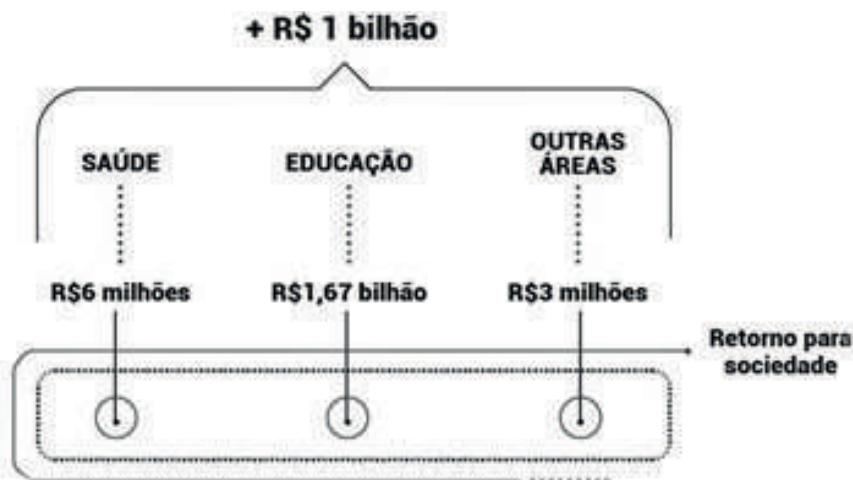
4.3 RESULTADOS ALCANÇADOS PELA CAGE

Segundo Pinto (2012), há um liame entre o resultado do controle interno e o momento das ações acerca dos atos e fatos da Administração. O autor entende que os resultados são mais efetivos quanto mais preventivamente ocorrer a atuação do controle.

Então, buscou-se conferir se o modelo institucional de controle prévio por meio de seccionais, adotado pela Cage desde de 1948, foi suficiente para fornecer respostas às adversidades decorrentes da pandemia e gerar resultados ao estado.

Quanto ao aspecto financeiro, o relatório de atividades de 2020 indica que os benefícios efetivos gerados pela atuação preventiva das 17 seccionais da Divisão de Controle da Administração Direta (DCD/Cage) superaram R\$1 bilhão em 2020, conforme ilustra a figura 2.

Figura 2 – Benefícios financeiros por políticas públicas setoriais



Fonte: Relatório de Atividades da Cage (2020).

A figura 2 indica que o órgão promove uma categorização dos benefícios financeiros por áreas de políticas públicas setoriais. A partir dessa informação, a Cage pode identificar setores com maior fragilidade ou suscetibilidade ao erro/à falha nas contratações públicas, bem como avaliar quais apresentam maiores riscos de desperdícios de recursos públicos.

Assim, apesar de possuir modelo unificado de controle preventivo em toda a Administração direta, esses dados estratégicos permitem que a Cage revise seu plano anual de trabalho para promover ações de fortalecimento da primeira e da segunda linhas de defesa do controlado que apresentou maior risco no ano anterior. A título ilustrativo, esse órgão pode realizar recomendações, orientações ou capacitações visando evitar novas

instaurações de licitações indevidas.

Vale salientar que a falta de acesso dos pesquisadores aos processos de contratações promovidos e aos documentos orientativos emitidos pela Cage é uma limitação da pesquisa que impede compreender quais as causas dos cancelamentos das licitações e, por conseguinte, das discrepâncias existentes na economia gerada por política pública setorial.

Ademais, salienta-se que a Portaria Cage nº 68/2017 instituiu uma sistemática da qualificação, da quantificação e do registro dos benefícios gerados pela atuação desse órgão. Logo, é possível analisar a economia gerada ao longo dos últimos anos e promover comparações entre órgãos de controle interno ou entre exercícios financeiros do próprio órgão. Por exemplo, a Controladoria Geral da União (CGU) também adota um sistema de classificação, que inclui a categoria “cancelamento de licitações”, de forma semelhante ao adotado pela CAGE.

Quadro 2 – Benefícios financeiros por classificação

Ano	Benefício financeiro	Classificação
2017	R\$ 4,9 milhões	Atuação preventiva em processos administrativos
2018	R\$ 158 milhões	Suspensões de pagamentos indevidos e redução dos valores licitados
2019	R\$ 50 milhões	Suspensões de pagamentos indevidos e redução dos valores licitados
2020	R\$ 1 bilhão	Cancelamentos de licitações indevidas

Fonte: Elaborado pelos autores, extraído dos Relatórios de Atividades da Cage (2020).

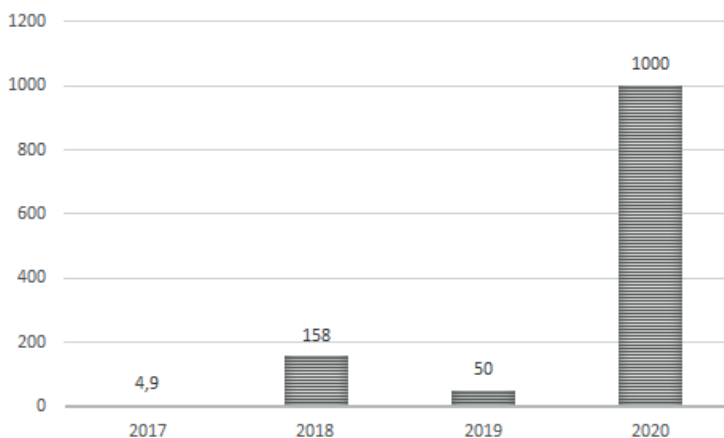
O Relatório de Atividades de 2020 da Cage, ao classificar os benefícios financeiros, identifica que a maior parte do total de recursos economizados decorreu do cancelamento de licitações e de contratos desnecessários ou indevidos, conforme demonstra o quadro 2.

Do mesmo modo, os resultados apresentados pela CGU (2021) informam que o cancelamento de licitações ou contratos com objetos desne-

cessários, inconsistentes ou inadequados geraram benefícios de R\$ 2,416 bilhões de reais em 2020. Nota-se que a categoria “cancelamento de licitações indevidas” aponta que não foi realizada uma execução de despesa pública irregular, porque o problema foi identificado e tratado previamente pelos órgãos de controle interno. O exposto confirma que o exercício do controle prévio é eficaz e tem a vantagem de poder impedir a ocorrência de prejuízo ao erário.

Vale salientar que é esperado que a CGU divulgue, nos seus resultados, uma economia superior à da Cage, visto que a quantidade de contratações públicas promovidas pela União e o volume de recursos públicos envolvidos são superiores aos praticados pelo RS, por atender demandas de órgãos administrativos presentes em todas as unidades da federação. Por meio do gráfico 1, é possível visualizar o marcante crescimento de benefícios financeiros no ano de 2020.

Gráfico 1 – Benefícios financeiros por milhões na série histórica



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Preliminarmente, identifica-se que os resultados do ano de 2017 foram inferiores em comparação com os anos seguintes. Entre as causas que justificam essa discrepância, cita-se que, somente em 17 de novembro de

2017, foi instituída a sistemática de qualificação, quantificação e o registro dos benefícios gerados pelo órgão. Assim, os dados constantes do relatório de atividade representam apenas resultados parciais, abrangendo 44 dias do ano. Por sua vez, os anos de 2018 e 2019 já representam um elevado volume de economia decorrente do exercício do controle prévio.

Os resultados de 2020 coincidem com o desenvolvimento do Painel Covid-19, pela Divisão de Informações Estratégicas da Cage, para monitorar os movimentos da execução orçamentária e financeira relacionados ao combate à pandemia. Além disso, o painel se vincula à base de dados dos convênios, permitindo alcançar um nível detalhado de informações, a exemplo da justificativa e do objetivo de cada documento (CAGE, 2021).

Dessa maneira, os resultados alcançados podem ser atribuídos a um processo de trabalho consolidado, que obteve melhor desempenho com a adoção de ferramentas auxiliares de tecnologia da informação, que contribuíram para aumentar a eficácia das ações preventivas. Todavia, ressalta-se que, por se tratar de uma atividade na qual a qualidade está vinculada ao saber técnico dos servidores públicos, é essencial o contínuo investimento na qualificação dos servidores públicos.

Também deve ser ressaltado que o Painel Covid-19 não é de acesso público e irrestrito. Desse modo, ainda carece de ser disponibilizado à sociedade com o objetivo de incentivar o controle social e de obter os benefícios da participação popular nas atividades desenvolvidas pelo órgão.

Além disso, não há relação direta entre a maior cifra de economia e a melhor atuação em si do órgão de controle, visto que diversos fatores podem influenciar o resultado, como o controlador possuir bons mecanismos de controle, as contratações envolverem menor/maior volume de recursos ou a existência de um regime jurídico de contratação vulnerável.

Sobre essa última hipótese, por meio da Lei nº 13.979/2020 e de diversas medidas provisórias, o rito tradicional de compras públicas foi afastado com a justificativa de desburocratizar o processo de contratação para enfrentamento da pandemia.

Entre as inovações no ordenamento jurídico, estão a dispensa da realização de robusta pesquisa de preços, a permissão de contratação com empresa declarada inidônea, a autorização de compra de bens usados e a possibilidade de realização de pagamentos antes do recebimento das mercadorias (NIEBUHR, 2020; JUSTEN FILHO *et al.*, 2020).

Ribeiro Pinto e Ferreira Pinto (2021, p. 326), ao analisarem a Lei nº 13.979/2020, inferem que há fragilidades no uso de recursos públicos com base nessa norma e alertaram que havia “necessidade do estabelecimento ou aprimoramento da boa governança, em todas as instâncias federativas, assentada em rígidos programas de compliance”.

Portanto, mesmo com a implantação de um novo instrumento capaz de contribuir com as atividades de controle, insta destacar que a economia gerada pode estar atrelada às necessidades extraordinárias de aquisições exigidas pela pandemia que foram baseadas em um regime jurídico excepcional de rito simplificado, o qual os órgãos não estavam preparados para utilizar.

Ademais, no âmbito das ações de transparência pública, o relatório de atividades de 2020 da Cage indica que o órgão instituiu um grupo de trabalho para realizar levantamentos de dados relacionados a contratações emergenciais, a doações e demais ações vinculadas à Covid-19; sendo desenvolvida aba específica no portal da transparência para informações sobre contratações emergenciais fundamentadas na Lei nº 13.979/2020.

Destarte, infere-se que, apesar de não realizar alterações no modelo de atuação da Cage e no arranjo institucional como resposta à pandemia, o órgão incorporou inovações ao adotar novas formas de monitoramento e ampliar transparência dos gastos públicos, obtendo, por conseguinte, expressiva economia em comparação aos anos anteriores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da Covid-19 questionou os países sobre diversos aspectos, desde a estrutura de saúde pública até as bases jurídicas das medidas

de prevenção, exigindo dinâmicas adequações institucionais com o fito de combater um dos maiores desafios da história recente da humanidade.

Por meio do estudo, verificou-se que o arquétipo jurídico-administrativo da Cage se encontra consolidado para o exercício do controle prévio das contratações públicas, mesmo diante da situação emergencial. O órgão inovou ao desenvolver um instrumento para o monitoramento do gasto público e para subsidiar sua equipe de servidores no exercício da auditoria governamental. Além disso, a adoção de novos espaços, dados e informações no portal da transparência colaboram no exercício do controle social.

Entretanto, o órgão ainda necessita evoluir na regulamentação das atividades para que possa realizar a função de controle com base em critérios predefinidos de risco, de relevância, de materialidade, de criticidade e de oportunidade, com o objetivo de otimizar as ações e melhorar os resultados.

Em vista dos benefícios financeiros divulgados pela Cage, confirmou-se a literatura, que indica que o exercício do controle prévio é um instrumento eficaz na racionalização dos gastos públicos, porque os dados demonstraram que as ações preventivas possibilitaram ao órgão em tela orientar o gestor quanto ao regular exercício do múnus público e reduziram a probabilidade de desperdício de recursos, permitindo, com isso, lastro financeiro para a realização de outras políticas públicas ou para o robustecimento das existentes.

Quanto às limitações da pesquisa, citam-se a ausência de informações descritivas sobre os processos analisados e as recomendações exaradas pelo órgão que geraram os resultados financeiros. Nessa perspectiva, o estudo qualitativo é recomendado para maior compreensão dos objetos que tiveram o rito de aquisição indeferido. Além disso, o Painel Covid-19 não é de acesso público, o que não permitiu avaliar a funcionalidade dele para o exercício das atividades de controle.

Por fim, considera-se que novos estudos podem ser promovidos para avançar sobre a análise das fragilidades do modelo de atuação preventiva, eventuais lacunas existentes ou possíveis entraves que o sistema possa causar

na implementação de políticas públicas urgentes, como as decorrentes dessa pandemia; e, dessa forma, contribuir à atuação do controle interno para cumprir seu dever constitucional em zelar pelo bom uso do recurso público.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. Medição, controle e pandemia. **Portal L&C**. Disponível em: http://www.licitacaocontrato.com.br/assets/artigos/artigo_download_59.pdf. Acesso em: 29 jun. 2021.

ATRICON. **Diretrizes para o aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil**: resoluções da Atricon. Recife: Atricon, 2015.

BALBE, R. S. **Controle interno e o foco nos resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BENINI, E. G.; GOMES, D. P. Modelo organizacional do controle interno do Poder Executivo Federal: uma breve análise das propostas de emenda à Constituição em trâmite no Congresso Nacional. **Revista da CGU**, Brasília, v. 8, n. 12, 2016.

BENNETT, A. Process-tracing and causal inference. *In*: BRADY, H. E.; COLLIER, D. (ed.). **Rethinking social inquiry**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2010. p. 207-219.

BRAGA, M.; CALDEIRA, D.; SABENÇA, S. Inovação em accountability no combate à Covid-19 no Brasil: uma análise empírica do controle interno. **Revista da CGU**, Brasília, v. 12, n. 22, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto legislativo nº 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

CGU. **Resultados**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/resultados>. Acesso em: 11 ago. 2021.

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión. Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del covid-19. **Diario Oficial de la Unión Europea**, Espanha, 1 abr. 2020. p. 1. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401(05)&from=EN). Acesso em: 11 jun. 2020.

COSO. **Controle interno – estrutura integrada**: sumário executivo. Tradução de Pricewaterhouse Coopers. Brasil, maio 2013. Disponível em: http://escoladegoverno.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/COSO-I-I-CIF_2013_Sumario_Executivo.pdf. Acesso em: 26 set. 2021.

COSTA, F. L. da; GRIN, E. J.; OLIVEIRA JUNIOR, T. M. Accountability e controle em tempos de pandemia: desafios e interlocução entre os campos científico e profissional. **Revista CGU**, Brasília, v. 12, n. 22, p. 1-14, jul./dez. 2020. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revisita_da_CGU/article/view/392.

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33720. Acesso em: 7 jul. 2020.

FREITAS, J. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista da Pós-graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 35, n.1, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079>. Acesso em: 11 jun. 2020.

JUSTEN FILHO, M. *et al.* **Covid-19 e o direito brasileiro**. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020.

LITTLE, D. Causal explanation in the social sciences. **The Southern Journal of Philosophy**, [s. l.], v. 34, n. S1, p. 31-56, 1996.

LUNKES, R. J.; SCHNORRENBERGER, D. **Controladoria na coordenação de sistemas de informação**. São Paulo: Atlas, 2009.

MARX, C. A. Combate à corrupção e aprimoramento da gestão: a dualidade do controle interno no Brasil. **Revista da CGU**, Brasília, v. 8, n. 12, p. 351-371, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v8i12>. Acesso em: 26 set. 2021.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

NEVES, C. B; NAVES, F. M. R. Controle concomitante de editais de licitação de obras como política pública de prevenção à corrupção. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 19, n. 220, p. 20-32, jun. 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/40395795/Controle_concomitante_de_editais_de_licita%C3%A7%C3%A3o_de_obras_como_pol%C3%ADtica_p%C3%BAblica_de_preven%C3%A7%C3%A3o_%C3%A0_corrup%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 9 jun. 2020.

NIEBUHR, J. M. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

OLIVEIRA, P.; ARAUJO, F. Auditoria just-in-time e gestão de riscos no contexto da covid-19: a experiência do ICMBio. **Revista da CGU**, Brasília, v. 13, n. 23, 2021.

PINTO, L. P. F. **Controle interno no setor público, um investimento necessário**. 2012. Disponível em: http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2012/10/Controle-Interno-no-Setor-P%C3%BAblico-um-Investimento-Necess%C3%A1rio_-2012.pdf. Acesso em: 1 jul. 2020.

RIBEIRO PINTO, J. I.; FERREIRA PINTO, R. N. Regimes jurídicos excepcionais nas contratações públicas e compliance em tempos de pandemia. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 19, n. 1, p. 296-333, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v19i1.641>. Acesso em: 31 ago. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. [Constituição do Estado (1989)]. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Porto Alegre: Secretaria Estadual da Fazenda, 2020. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Search.aspx?a=&CodArea=2>. Acesso em: 2 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto estadual nº 55.290/2020**. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria da Fazenda e aprova seu Regimento Interno. Porto Alegre: Secretaria Estadual da Fazenda, 2020. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=273761&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=55290>. Acesso em: 26 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei complementar nº 13.451, de 26 de abril de 2010**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, órgão central do sistema de controle interno do Estado do Rio Grande do Sul, disciplina o regime jurídico do cargo da carreira de Auditor do Estado e dá outras providências. Porto Alegre: Secretaria Estadual da Fazenda, 2020. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=172964&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=13451>. Acesso em: 11 jul. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto estadual nº 47.590/2010**. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria da Fazenda e aprova seu Regimento Interno. Porto Alegre: Secretaria Estadual da Fazenda, 2020. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=179031&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=47590>. Acesso em: 26 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Instrução Normativa CAGE nº 2/1984**. Norma de Controle, com a finalidade de disciplinar os procedimentos relativos aos processos de Contratos de Prestação de Serviços. Porto Alegre: Secretaria Estadual da Fazenda, 2020. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=95799&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=>. Acesso em: 9 jul. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Instrução Normativa CAGE nº 6/2019. Dispõe sobre procedimentos relativos ao exame de processos licitatórios pela Seccional da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE junto à Subsecretaria da Administração Central de Licitações – CELIC. Porto Alegre: Secretaria Estadual da Fazenda, 2020. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=271106&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=>. Acesso em: 2 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Portaria CAGE nº 34, de 5 de abril de 2019. Atualizar a vinculação dos órgãos da Administração Direta do Estado às Seccionais da CAGE prevista no anexo da Portaria CAGE nº 28, de 24 de abril de 2017. Porto Alegre: Secretaria Estadual da Fazenda, 2020. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=268409&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=>. Acesso em: 11 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Relatório Anual de Atividades 2017. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. Porto Alegre: Secretaria Estadual da Fazenda, 2020. Disponível em: <https://cage.fazenda.rs.gov.br/conteudo/8878/relatorio-de-atividades-da-cage-2017>. Acesso em: 11 jul. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Relatório Anual de Atividades 2018. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. Porto Alegre: Secretaria Estadual da Fazenda, 2020. Disponível em: <https://cage.fazenda.rs.gov.br/conteudo/11154/relatorio-de-atividades-da-cage-2018>. Acesso em: 11 jul. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Relatório Anual de Atividades 2019. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. Porto Alegre: Secretaria Estadual da Fazenda, 2020. Disponível em: <https://cage.fazenda.rs.gov.br/conteudo/13217/relatorio-de-atividades-da-cage-2019>. Acesso em: 11 jul. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Relatório Anual de Atividades 2020**. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. Porto Alegre: Secretaria Estadual da Fazenda, 2020. Disponível em: <https://cage.fazenda.rs.gov.br/conteudo/15625/relatorio-de-atividades-da-cage-2020>. Acesso em: 23 jun. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Contadoria e Auditoria-Geral do Estado**. Sistema de Informações da CAGE. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Area.aspx?inpKey=2>. Acesso em: 7 ago. 2020.

ROSÁRIO, W. C. **El rol del control interno en la lucha contra la corrupción con énfasis en la investigación conjunta desarrollada en Brasil y España**. 2016. Dissertação (Máster Universitario en Corrupción y Estado de Derecho) – Universidad de Salamanca, Salamanca, 2016. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/42041>. Acesso em: 5 jun. 2020.

SANTOS, J. L. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. **Revista do TCU**, Brasília, v. 33, n. 94, p. 13-47, 2002. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/767>. Acesso em: 2 ago. 2020.

SCHETTINI, E. *et al.* **Process tracing nas ciências sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: Enap, 2018.

THE INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Declaração de Lima**. Brasília: TCU, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; ORGANIZAÇÃO TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. **Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19**. 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 3 jul. 2020.

UNIFESP. A história das pandemias. **Telessaúde São Paulo**. 14 jul. 2021. Disponível em: <https://www.telessaude.unifesp.br/index.php/dno/opiniao/231-a-historia-das-pandemias>. Acesso em: 25 set. 2020.

WHO. **Coronavírus disease (Covid-19) pandemic**. Genebra: WHO, 2020. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>. Acesso em: 1 nov. 2020.