

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

EDUARDO MARTINS DA ROCHA

**GOVERNANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE CONTROLE
INTERNO ADOTADAS PELA POLÍCIA FEDERAL NA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**

VITÓRIA
2017

EDUARDO MARTINS DA ROCHA

**GOVERNANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE
CONTROLE INTERNO ADOTADAS PELA POLÍCIA FEDERAL NA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Antonio Monteiro.

VITÓRIA

2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)
Bibliotecária: Perla Rodrigues Lôbo – CRB-6 ES-000527/O

R672g Rocha, Eduardo Martins da, 1976-
Governança pública : análise das práticas de controle interno adotadas pela polícia federal na Superintendência Regional do Estado do Espírito Santo / Eduardo Martins da Rocha. – 2017.
142 f. : il.

Orientador: Rogério Antônio Monteiro.
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) –
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Espírito Santo. Departamento de Polícia Federal. Superintendência Regional. 2. Governança. 3. Administração pública. 4. Controle administrativo. I. Monteiro, Rogério Antônio, 1955-. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 35

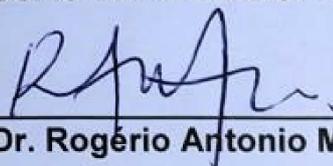
EDUARDO MARTINS DA ROCHA

**GOVERNANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE
CONTROLE INTERNO ADOTADAS PELA POLÍCIA
FEDERAL NA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO
ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovada em 18 de setembro de 2017.

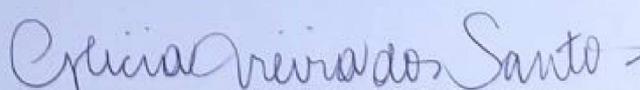
COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Dr. Rogério Antonio Monteiro
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador



Profª. Drª. Sonia Maria Dalcomuni
Universidade Federal do Espírito Santo



Profª. Drª. Glícia Vieira dos Santos
Universidade Federal do Espírito Santo

AGRADECIMENTOS

Ao final desta caminhada científica, manifesto a minha gratidão a diversas pessoas que, em maior ou menor grau, contribuíram para que este trabalho pudesse ser finalizado.

Inicialmente agradeço a Deus, por ter me permitido concluir este estudo.

A minha filha Maria Eduarda, pela compreensão diante de minhas ausências, por me fazer descobrir o amor incondicional e a força que havia dentro de mim.

A minha amada esposa Hayandra, leal companheira de todas as horas, pela cumplicidade e estímulo para seguir adiante.

Aos meus amados pais, Casimiro José (*in memoriam*) e Maria Ludovina, pela educação e amor incondicional dispensado.

Ao meu irmão Fernando, pelo companheirismo e apoio nos momentos difíceis.

Ao professor Dr. Rogério Antonio Monteiro, pela firme e segura orientação, sem a qual não seria possível o desenvolvimento deste trabalho.

Aos colegas e amigos servidores da Polícia Federal que dispuseram de seu tempo para participar efetivamente da pesquisa desenvolvida.

Aos professores e colegas do mestrado, pelo compartilhamento de seus conhecimentos.

Muito obrigado a todos.

RESUMO

A correta utilização dos recursos públicos tem sido motivo de preocupação da administração pública, não só quanto à existência de corrupção, mas também pela má gestão, falta de eficácia, eficiência e efetividade, e pela pouca economicidade na execução de recursos por meio das políticas públicas. Buscando por melhores padrões de desempenho no âmbito da governança do setor público, o Tribunal de Contas da União (TCU) propôs uma forma de avaliação de controle interno que possui bastante semelhança com aquela desenvolvida a partir do relatório do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), referência adotada pelas companhias do setor privado. O objetivo desta pesquisa foi analisar, no contexto da governança pública, as práticas de controle interno adotadas pela Superintendência da Polícia Federal no Estado do Espírito Santo e sua harmonização com os procedimentos identificados como indispensáveis pela literatura do COSO I. Com esse objetivo, empreendeu-se esta pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, que utilizou como procedimento metodológico o estudo de caso. Além da pesquisa documental e de legislação, os dados provêm de entrevistas semiestruturadas. Os resultados indicaram que os documentos analisados e as informações colhidas aproximam-se, de maneira bastante consistente, da base conceitual do COSO I nas dimensões “ambiente de controle”, “procedimentos de controle” e “monitoramento”. Outra conclusão é que, na Polícia Federal, há uma grande valorização dos aspectos relacionados com a integridade e valores éticos, indo ao encontro do que é preconizado pelo modelo. No entanto, também se observou a necessidade de aprimoramentos, especialmente nas dimensões “avaliação de risco” e “informação e comunicação” em relação ao que preconiza a estrutura de controle interno do COSO I. As divergências encontradas reforçam a necessidade de se analisar a aplicabilidade dos modelos de referência no contexto organizacional a partir das particularidades e especificidades de cada instituição.

Palavras-chave: Governança pública. Controles internos. Polícia Federal. Gestão pública. COSO.

ABSTRACT

Proper handling of public funds has been a constant concern in the public sector, not only due to corruption carried out by government employees, but also because of bad administration, low efficiency and efficacy, and poor budgeting when allocating resources and executing public policies. In the quest for better performance standards in public sector governance, the Brazilian institution 'Tribunal de Contas da União' (Federal Court of Accounts) also known by the acronym TCU, has proposed a series of internal checks to be used as an internal control model; the adopted guidelines are very similar to the ones proposed by the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), which are internal control parameters observed in the private sector. From a public governance perspective, this research sought to analyze internal control practices used by the Federal Police Superintendency in the state of Espírito Santo, Brazil, and its compliance with internal control procedures outlined as essential by COSO I. Based on this premise, this study is an exploratory research of qualitative nature that used the methodological approach to examine the case study. In addition to documentary and legal research, data gathering also consisted of semi-structured interviews. Results indicated that the analyzed documents and information collected are consistently close to the conceptual basis of COSO I in the dimensions 'control environment', 'control procedures' and 'monitoring.' Another takeaway was that the Federal Police places high value on maintaining integrity and ethical values, which is in line with the proposed model standards. However, the findings also uncovered the need for improvements, especially in the dimensions 'risk assessment' and 'information and communication,' which failed to meet the internal control structure recommendations outlined by COSO I. The identified discrepancies reinforce the need for applicability analysis geared towards reference models in an organizational context, taking each organization's particularities and specificities into account.

Keywords: Public governance. Internal control. Federal Police. Public administration. COSO.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Abrangência e diversidade da categoria dos conceitos.....	23
Quadro 2 –	Princípios de governança corporativa, segundo a OCDE.....	24
Quadro 3 –	Princípios de boa governança, segundo o Banco Mundial....	26
Quadro 4 –	Princípios de governança no contexto do setor público, segundo o IFAC.....	27 30
Quadro 5 –	Recomendações de governança aplicadas ao setor público.....	32
Quadro 6 –	Os 10 passos para a boa governança, segundo o TCU.....	34
Quadro 7 –	Lista de objetivos da governança no setor público.....	36
Quadro 8 –	Funções de governança e de gestão.....	39
Quadro 9 –	Princípios do controle interno.....	44
Quadro 10 -	Primeira dimensão da metodologia COSO	50
Quadro 11 -	Terceira dimensão da metodologia COSO	51
Quadro 12 –	Caracterização dos sujeitos da pesquisa.....	59
Quadro 13 –	Comparativo entre as categorias de recomendações (<i>Estudo 13</i> do PSC/IFAC) e os mecanismos de governança (<i>Referencial</i> do TCU).....	60
Quadro 14 –	Quantitativo de servidores na Polícia Federal.....	74
Quadro 15 –	Evolução do quantitativo de servidores da Polícia Federal.....	75
Quadro 16 –	Procedimentos disciplinares instaurados pela Corregedoria na SR/ES.....	80
Quadro 17 –	Exemplo de correspondência dos objetivos estabelecidos por diferentes órgãos da esfera pública.....	87
Quadro 18 –	Indicadores e metas da Superintendência Regional da Polícia Federal no Espírito Santo.....	91
Quadro 19 –	Atividades realizadas pela UCI e seus resultados.....	94

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública.....	38
Figura 2 – Componentes do mecanismo de governança.....	40
Figura 3 – Cubo do COSO.....	50
Figura 4 – Organograma da Polícia Federal.....	68
Figura 5 – Estrutura organizacional das superintendências regionais.....	70
Figura 6 - Matriz de Riscos.....	102

LISTA DE SIGLAS

CGU	Controladoria-Geral da União
COGER	Corregedoria-Geral de Polícia Federal
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CSP	Conselho Superior de Polícia
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DFSP	Departamento Federal de Segurança Pública
DPF	Departamento de Polícia Federal
EFS	Entidades de Fiscalização Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICGGPS	Independent Commission on Good Governance in Public Services
IFAC	International Federal of Accountants
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
MJ	Ministério da Justiça
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PF	Polícia Federal
PPA	Plano Plurianual
PSC	Public Sector Committee
SR	Superintendência Regional
SR/ES	Superintendência Regional da Polícia Federal no Espírito Santo
TCU	Tribunal de Contas da União
UCI	Unidade de Controle Interno

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	13
1.2	OBJETIVOS	15
1.3	DELIMITAÇÃO	16
1.4	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA.....	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
2.1	CONCEITOS DE GOVERNANÇA	20
2.2	PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA	23
2.3	GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA	27
2.4	O PSC/IFAC: ESTUDOS E ORIENTAÇÕES SOBRE GOVERNANÇA.....	29
2.5	O REFERENCIAL DE GOVERNANÇA DO TCU.....	33
2.6	CONCEITOS DE CONTROLE INTERNO.....	41
2.7	PRINCÍPIOS DO CONTROLE INTERNO	43
2.8	CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA	45
2.9	O MODELO COSO.....	47
3	METODOLOGIA	54
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	54
3.2	COLETA DOS DADOS	56
3.3	SUJEITOS DA PESQUISA.....	58
3.4	TRATAMENTO DOS DADOS	59
3.5	LIMITAÇÕES DO MÉTODO	61
4	A POLÍCIA FEDERAL	62
4.1	A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	62
4.2	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍCIA FEDERAL	63
4.3	ATRIBUIÇÕES E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	65
4.4	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL	71
4.5	RECURSOS HUMANOS	73
4.6	RELACIONAMENTO COM A SOCIEDADE	75
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS	79

5.1	ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA E CONTROLES INTERNOS	79
5.2	AMBIENTE DE CONTROLE	82
5.3	AVALIAÇÃO DE RISCOS	85
5.4	POLÍTICAS DE CONTROLE	89
5.5	INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO.....	95
5.6	MONITORAMENTO	98
5.7	PROPOSIÇÕES.....	100
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
	REFERÊNCIAS	107
	APÊNDICE – Roteiro para as entrevistas	116
	ANEXO A – Portfólio Estratégico da Polícia Federal.....	120
	ANEXO B – Mapa Estratégico da Polícia Federal 2010/2022	121
	ANEXO C – Macroprocessos finalísticos	122
	ANEXO D – Fórmulas de cálculo dos indicadores de desempenho da SR/ES.....	139

1 INTRODUÇÃO

Constantemente a vida apresenta desafios que provocam alterações na maneira de executar até as mais simples tarefas do cotidiano. Tais mudanças promovem o aperfeiçoamento daquilo que é realizado, e as práticas de gestão obviamente devem acompanhar essa sistemática evolutiva. O mundo corporativo busca tornar-se mais sustentável e competitivo e, por meio de uma boa governança, visa o constante aprimoramento e a valorização através da promoção da imagem organizacional e da visibilidade social.

O termo “governança” teve sua origem no momento em que organizações deixaram de ser administradas por seus proprietários e passaram a ser geridas por terceiros, a quem foi delegada autonomia e poder para administrá-las.

Embora o termo tenha começado a ser empregado há muito tempo, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas.

No Reino Unido, durante os anos 70, iniciou-se o movimento gerencialista, que deu origem à cultura empreendedorista, com a criação de valores e condutas para garantir controle, eficiência e competitividade nas organizações. Os Estados Unidos, durante o governo Reagan, também aderiram a esse movimento, em que se recomendava o alcance da excelência pelas empresas e difundia-se a cultura de *management*. Pouco depois, Nova Zelândia e Austrália juntaram-se a eles.

No começo da década de 90, em um momento marcado por graves crises financeiras, o Banco da Inglaterra criou um comitê para analisar os problemas enfrentados pelas empresas privadas e apresentar soluções para melhorar aquele cenário por meio de modificações nas práticas de gestão. Foi então elaborado o primeiro “código das melhores práticas de governança corporativa”, que resultou no *Cadbury Report* (CADBURY COMMITTEE, 1992).

Em 1992, o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) publicou o *Internal control: integrated framework*, que foi aceito

mundialmente como referência da estrutura adequada a ser aplicada nas organizações para conduzir o processo de controles internos de forma eficiente e eficaz. O relatório definiu três princípios básicos de governança corporativa no contexto do setor privado: integridade, transparência e responsabilidade em prestar contas (COSO, 2013).

Com o passar do tempo e a evolução dos acontecimentos, outras entidades, por exemplo, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – ou, em inglês, Organization for Economic Co-operation and Development –, com sede na França, engajaram-se na proposição de soluções para problemas éticos que atingiam as empresas privadas e elaboraram definições para governança corporativa.

No que se refere à gestão pública, o Council of the International Federation of Accountants (IFAC), organização fundada em 1977, emitiu normas de contabilidade, de padrão internacional, com alto nível, sob o título International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

Importante também foi a contribuição do Comitê do Setor Público, ou Public Sector Committee (PSC), vinculado ao IFAC, que elaborou normas, estudos e orientações sobre governança no setor público, orientando os gestores e a sociedade sobre bons princípios e práticas de administração. Em 2001, publicou-se o *Estudo 13, Governance in the public sector: a governing body perspective*, contendo práticas de governança na gestão pública relacionadas à responsabilidade do grupo dirigente (alta administração) e da instituição controladora competente para acompanhar o setor público (órgãos de controle).

Os princípios identificados no *Cadbury Report* – integridade, transparência e responsabilidade em prestar contas – foram então redesenhados pelo IFAC em 2001 e apareceram refletidos nas recomendações de governança para o setor público, presentes no *Estudo 13*, divididas em “padrões de comportamento”, “estruturas e processos organizacionais”, “controle” e “relatórios externos”. Essas recomendações traduzem-se como um código de boa governança e são apontadas como o padrão a ser adotado no setor público.

Nos anos que se seguiram, dezenas de países passaram a se preocupar com aspectos relacionados à governança, e diversos outros códigos foram publicados. Atualmente, o G7 (grupo que reúne os sete países mais ricos e industrializados) e algumas organizações, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a OCDE, dedicam-se a promover a governança por meio do European Corporate Governance Institute.

Com o fortalecimento da função de controle, presente em todas as recomendações de boa governança, os órgãos de regulação se consolidaram nos últimos anos na administração pública no Brasil, o que revela a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre sua atividade, atuação e a forma que afetam o funcionamento da burocracia.

1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

No Brasil, o interesse pelo tema da governança é crescente tanto no setor privado quanto no público; existem diversas iniciativas para melhoria dos mecanismos de gestão, as quais se relacionam e se complementam. Contudo, embora tenham ocorrido sucessivas reformas administrativas, os resultados no setor público até hoje ainda não são satisfatórios. O país continua em busca de novas possibilidades e maneiras de agregar transparência à gestão governamental e formas para melhorar o desempenho de suas instituições.

Em 2001, a Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001, que regula as sociedades por ações, alterou a Lei nº 6.404, de 7 de dezembro de 1976, buscando reduzir os riscos do investidor minoritário e garantir sua participação no controle da empresa. Em 2002, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) também publicou recomendações sobre governança.

Desde então, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) lançou novas versões (2004 e 2009) do *Código das melhores práticas de governança corporativa*, documento que define quatro princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto

nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Segundo o IBGC (2009), apesar de inicialmente o *Código* ter sido desenvolvido com foco em empresas, na redação do documento foi utilizado o termo “organizações”, a fim de torná-lo o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de instituições, como estatais, fundações e demais órgãos governamentais.

No ano de 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou um *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*, com a proposta de ações indutoras de melhorias (BRASIL, 2014c). No *Referencial* são apresentados conceitos e diretrizes de avaliação, direcionamento e monitoramento de gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Trata-se de documento que reúne e organiza boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades, além de esclarecer e incentivar os agentes públicos.

Considerando a importância de uma boa governança para o alcance de resultados em termos de políticas e serviços públicos e tendo em vista que esse tema tem alcançado grande destaque internacional, o TCU decidiu convidar a OCDE para realizar um estudo inovador, em parceria com mais doze Entidades de Fiscalização Superior (EFS) – África do Sul, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Holanda, Índia, México, Polônia, Portugal e da União Europeia –, sobre boas práticas de governança no setor público, especialmente em políticas públicas, com ênfase em órgãos centrais de governo e na discussão sobre o papel das EFS.

Após estudos sobre governança em temáticas específicas (ética, tecnologia da informação, pessoal, riscos, aquisições, etc.), o TCU concluiu pela necessidade de uma abordagem abrangente e estruturada sobre governança pública. Assim, refinou as práticas e itens de controle do *Referencial*, com o propósito de colocar à disposição dos gestores um modelo de avaliação de governança aplicável às organizações públicas.

Diante do contexto apresentado, este estudo analisa as práticas de gestão voltadas para o controle interno da instituição pública Polícia Federal (PF), especificamente da

Superintendência Regional no Estado do Espírito Santo, através das percepções e orientações emanadas pelos gestores, da investigação documental dos normativos próprios ou elaborados pelos órgãos de controle, além dos documentos emitidos pelo Ministério da Justiça (MJ), ao qual a entidade é subordinada.

Diversas organizações voltadas para incentivar o desenvolvimento econômico mundial – FMI, OCDE – e entidades de classe internacionais – IFAC, COSO, International Actuaries Association (IAA) – produziram estudos que contêm práticas de controle interno e boa governança para o setor público, com foco nas vantagens produzidas por esses instrumentos de gestão.

Face ao exposto, a pesquisa se norteou de forma a responder à seguinte questão: como se apresentam as práticas de controle interno adotadas pela Superintendência da Polícia Federal no Espírito Santo em relação ao modelo COSO I, definido no estudo *Internal control – Intergrated framework?*

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa foi identificar e analisar as práticas voltadas para o controle interno adotadas pela Superintendência Regional da Polícia Federal no Espírito Santo (SR/ES), comparando-as com as estruturas definidas pelo modelo COSO I, *Internal control – Integrated framework* (denominado, em tradução livre, *Controle interno – Estrutura integrada*), e propor sugestões de melhoria.

Para alcançar esse objetivo principal de forma clara e eficiente, buscou-se realizar os seguintes objetivos específicos:

- a) observar os aspectos positivos e diagnosticar possíveis falhas de controle interno e de governança na Superintendência da Polícia Federal no Estado do Espírito Santo;

- b) compreender a percepção dos níveis hierárquicos sobre os elementos do sistema de controles internos que compõe o modelo apresentado pelo COSO, *Controle interno – Estrutura integrada*;
- c) construir um conjunto de proposições de melhoria das práticas de controle interno e por conseguinte de governança pública na Superintendência da Polícia Federal no Estado do Espírito Santo;

1.3 DELIMITAÇÃO

A gestão pública envolve diversas áreas do conhecimento, sendo o tema amplo e bastante complexo, o que exige constante adequação às novas demandas que determinam sua evolução. Dessa forma, este trabalho não teve como intuito realizar a abordagem de toda a matéria em profundidade, mas de apenas um pequeno segmento voltado para os sistemas de controles internos.

Nesse campo de atuação, identificaram-se inúmeros estudos sobre boas práticas de gestão no setor público. Os mais respeitados foram elaborados por organizações internacionais, como o Banco Mundial, o IFAC, o COSO e a OCDE. Em âmbito nacional, destaca-se o *Referencial de governança pública* produzido pelo TCU.

Cabe ressaltar ainda a existência de códigos e estudos destinados à iniciativa privada, precursores das práticas de boa governança, como as normas publicadas pelo IBGC, cujas recomendações são aplicáveis, por analogia, na área da gestão pública.

Após se pesquisar sobre os estudos internacionais mais relevantes sobre o assunto, verificou-se que o *Estudo 13* e o modelo COSO I eram os mais adequados à pesquisa, por apresentarem maior similaridade com os aspectos verificados nas instituições brasileiras.

Quanto aos estudos nacionais, o já mencionado *Referencial de governança pública* produzido pelo TCU, mais importante instituição de controle da Federação, foi

utilizado por ser o padrão adotado pelo órgão de controle para todas as instituições do governo federal.

Sendo assim, a pesquisa diagnosticou as práticas de gestão da PF voltadas para o sistema de controles internos, utilizando como base o estudo que originou o modelo COSO I, *Controles internos – Estrutura integrada*, referente a “estruturas de governança e controle”, “ambiente interno”, “avaliação de riscos”, “atividades de controle”, “informação e comunicação” e “monitoramento”, para ser aplicado nas organizações.

Outro critério que delimitou a pesquisa é o critério espacial. Por ter sido uma pesquisa empírica, foi preciso delimitar o *locus* da observação, ou seja, o local onde ocorrem as práticas estudadas. Sob esse aspecto, o objeto da pesquisa foi a Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Espírito Santo.

A delimitação temporal, isto é, o período a que está circunscrita a pesquisa e análise, compreendeu os anos de 2015 e 2016 e seu marco final foi agosto de 2017.

Por meio de investigação documental, a pesquisa buscou informações da instituição quanto a aspectos históricos, a sua competência e organização administrativa, a seu planejamento estratégico, aos recursos humanos, às formas de controle, além de analisar relatórios de gestão e observar sua interação com a sociedade.

1.4 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Conforme ensinamento de Vergara (2009), este tópico responde a seguinte pergunta: em que o estudo é relevante para a área na qual seu autor está atuando, ou na qual busca formação acadêmica, ou para a sociedade em geral?

As razões a seguir sinalizam a pertinência da investigação em foco.

O compartilhamento de responsabilidades entre os representantes eleitos para dirigir a nação e seus representados deve manter-se em harmonia na medida em que há

um objetivo comum: satisfação das necessidades sociais e construção da dignidade cidadã.

Nesse contexto, os resultados de uma pesquisa sobre a gestão de um importante órgão de segurança pública, de grande importância social, contribuem para que os recursos sejam administrados de modo eficaz com o fim de cumprir a missão para a qual a instituição foi designada.

Não basta o conhecimento dos gestores e/ou executores dos projetos direcionadores da segurança pública brasileira; é preciso que os cidadãos interessados em conhecer, questionar, participar tenham condições de fazer isso, através da divulgação das decisões, ações e resultados em canais de comunicação, em relatórios de gestão, entre outros meios, considerados como elos entre os tomadores de decisão ou executores e a sociedade.

A relevância desta pesquisa tem como base as transformações ocorridas, e ainda em curso, na administração pública a partir da década de 1990, assim como a escassez de estudos existentes sobre controles internos e governança corporativa no setor público.

Matias-Pereira (2010) afirma ser crescente a discussão acerca do tema governança, donde afloram novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas. O destaque que a literatura vem dedicando nos últimos anos ao assunto caracteriza a relevância e a contemporaneidade deste estudo, que visa enriquecer a discussão e a compreensão sobre a governança corporativa nas entidades públicas.

De acordo com Andrade e Rossetti (2009), a amplitude dos impactos positivos dos propósitos e das práticas da boa governança é uma das raras unanimidades que se estabeleceram nos últimos anos nos campos da economia, das finanças e da administração. Por isso, uma tendência que se observa é o esforço de vários sistemas organizacionais do terceiro setor e do Estado para absorver e transpor o composto conceitual da governança corporativa.

A pesquisa visou analisar e identificar as práticas de controle interno realizadas pela PF com base no modelo de COSO I, *Controle interno – Estrutura integrada*, com o

objetivo de verificar se a instituição segue as recomendações desse modelo e se, nesse aspecto, pratica ou não uma boa governança.

Como instituição que gere a segurança pública, a PF deve apresentar-se à sociedade brasileira como exemplo a ser seguido em se tratando de boas práticas de controle interno diante da crise de insegurança generalizada no país, aliada à morosidade do Judiciário, à corrupção e à incompetência dos gestores no uso dos recursos públicos. A Polícia Federal precisa investir na oferta de serviços de qualidade, agindo com integridade, transparência e responsabilidade no uso dos recursos públicos e na adequada prestação de contas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este referencial apresenta os principais conceitos de governança e controle interno utilizados no setor privado, os quais serviram de base para o processo de construção de suas definições no âmbito dos órgãos públicos. Há, contudo, uma diferença de objetivos entre essas duas esferas administrativas: enquanto a primeira está preocupada em gerir negócios, a segunda visa a gestão pública.

Além dos conceitos, serão abordados os princípios básicos da governança e do controle, as normas, estudos, orientações e principais referências voltadas para a governança no setor público com ênfase no controle interno, assim como os movimentos de reforma do Estado que tiveram como objetivo as melhorias de gestão.

2.1 CONCEITOS DE GOVERNANÇA

No começo da década de 1990, diante de atitudes irresponsáveis adotadas por diretorias executivas de algumas empresas, da inoperância de conselhos de administração e da conivência das auditorias externas, originou-se uma mobilização para criação de mecanismos que pudessem coibir essas falhas.

Nesse contexto, surgiu a governança corporativa, elaborando um rol de mecanismos, a fim de garantir que o comportamento dos executivos estivesse sempre em conformidade com o interesse dos acionistas.

Na ocasião, o Reino Unido apresentava sérios problemas relacionados à falta de ética na governança das corporações. Conselheiros de diversas empresas defendiam interesses próprios em detrimento dos interesses dos acionistas. Em meio à pressão de grupos influentes, o Banco da Inglaterra criou um comitê para estudar a situação e elaborar um código de melhores práticas de governança corporativa.

Sob a coordenação de Adrian Cadbury, o comitê, constituído por representantes da Bolsa de Valores de Londres e do Instituto de Contadores Certificados, realizou um estudo, publicado em 1992: o *Cadbury Report*. Este definiu a governança corporativa como “o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas” (CADBURY COMMITTEE, 1992, item 2.5, tradução nossa).

As práticas de governança corporativa recomendadas no relatório influenciaram de forma decisiva a alta administração das corporações britânicas e foram usadas como referência em muitos países para estimular a discussão acerca do tema.

Muitos autores definem governança corporativa dando maior enfoque a uma ou em outra perspectiva. Para Monks e Minow, citados por Andrade e Rossetti (2009, p. 138):

A governança corporativa trata do conjunto de leis e regulamentos que visam:

- a) assegurar os direitos dos acionistas das empresas, controladores ou minoritários;
- b) disponibilizar informações que permitam aos acionistas acompanhar decisões empresariais impactantes, avaliando o quanto elas interferem em seus direitos;
- c) possibilitar aos diferentes públicos alcançados pelos atos das empresas o emprego de instrumentos que assegurem a observância de seus direitos;
- d) promover a interação dos acionistas, dos conselhos de administração e da direção executiva das empresas.

Por sua vez, organizações também desenvolveram definições para governança corporativa. Uma das mais atuantes foi a OCDE, atualmente composta por 35 países que defendem os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado. Esta organização procura discutir e elaborar propostas para solucionar problemas comuns de seus membros e coordenar políticas internas e internacionais ligadas ao desenvolvimento econômico.

A OCDE define governança corporativa como:

[...] o sistema segundo o qual as corporações de negócio são dirigidas e controladas. A estrutura da governança corporativa especifica a distribuição dos direitos e responsabilidades entre os diferentes

participantes da corporação, tais como o conselho de administração, os diretores executivos, os acionistas e outros interessados, além de definir as regras e procedimentos para a tomada de decisão em relação a questões corporativas. E oferece também bases através das quais os objetivos da empresa são estabelecidos, definindo os meios para se alcançarem tais objetivos para se acompanhar o desempenho (OECD apud ROSSETTI; ANDRADE, 2012, p. 23).

Visando o aprimoramento da gestão empresarial, a OCDE organizou em 2002 um documento denominado *OECD Best Practices for Budget Transparency* com um rol de melhores práticas para ampliar o grau de transparência financeira, oriundas das experiências de seus países membros. Nesse contexto, a transparência financeira foi definida como a ampla divulgação de todas as informações fiscais relevantes de forma oportuna e sistemática. As melhores práticas sugerem os principais relatórios financeiros que a administração pública deve produzir e seu conteúdo geral e específico. Além disso, o governo deve garantir a qualidade e a integridade das informações constantes nos relatórios.

De acordo com Marques (2007), os princípios da OCDE são utilizados como parâmetros para que as empresas definam preceitos próprios, considerando suas características e necessidades. A evolução dos princípios é constante, e eles tratam de diversas áreas, como os “métodos alternativos de solução de conflitos, a responsabilidade social da empresa, as políticas de *e-governance* e o meio ambiente das empresas, etc.” (p. 15).

Bernardes e Gonçalves (2003 apud BERTUCCI; BERNARDES; BRANDÃO, 2006) afirmam que a governança corporativa é um construto e, conseqüentemente, é praticamente impossível explicá-la com um único conceito. Contudo, existem várias tentativas de definir o termo que giram em torno de concepções tais como: guardião de direitos, sistema de relações, estrutura de poder ou sistema normativo. Andrade e Rossetti (2009) procuraram balizar as questões-chave destes conceitos (QUADRO 1).

Quadro 1 – Abrangência e diversidade da categoria dos conceitos

Valores	Sistema de valores que rege as corporações, em suas relações internas e externas.
Direitos	Sistema de gestão que visa preservar e maximizar o máximo retorno total de longo prazo aos proprietários, assegurando justo tratamento aos minoritários e a outros grupos de interesse.
Relações	Práticas de relacionamento entre acionistas, conselho e direção executiva, objetivando maximizar o desempenho da organização.
Governo	Sistema de governo, gestão e controle das empresas que disciplina suas relações com todas as partes interessadas em seu desempenho.
Poder	Sistema e estrutura de poder que envolve a definição da estratégia, as operações, a geração de valor e a destinação dos resultados.
Normas	Conjunto de instrumentos, derivados de estatutos legais e de regulamentos que objetiva a excelência da gestão e a observância dos direitos de <i>stakeholders</i> que são afetados pelas decisões dos gestores.

Fonte: Andrade e Rossetti (2009, p. 141).

Todas essas definições apresentadas na presente seção contribuirão para a construção da perspectiva de governança adotada neste trabalho.

2.2 PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, instituição reconhecida como referência no estudo e difusão das melhores práticas de governança na América Latina, vem colaborando com o processo de melhoria na qualidade da gestão das organizações brasileiras. Em 2004, o IBGC publicou o *Código das melhores práticas de governança corporativa*, que atualmente está na quinta edição, publicada em 2016, no qual apresenta quatro princípios básicos: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

Por sua vez, o *Cadbury Report* de 1992 identifica três princípios fundamentais da governança corporativa: transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas.

Nos mercados, as práticas de governança são diversificadas, não havendo um consenso sobre quais seriam as melhores. Contudo, todas as práticas adotadas pelas empresas se baseiam em alguns princípios básicos: transparência, senso de justiça, prestação de contas, cumprimento das leis e ética.

Segundo Slomski (2007, p. 47), o respeito das organizações a esses princípios proporciona aos investidores “maior segurança e garantia de retornos maiores sobre seus investimentos e menor percepção de risco, visto que a incerteza atrelada ao investimento afigura-se menor”. Em 2004, a OCDE também divulgou os princípios que considera fundamentais para a governança corporativa (QUADRO 2).

Quadro 2 – Princípios de governança corporativa, segundo a OCDE

(continua)

<p><u>Assegurar a base para um sistema eficaz de governança corporativa</u></p> <p>O sistema de governança corporativa deve promover mercados transparentes e eficazes e ser coerente com o Estado de Direito, além de articular com clareza a divisão de responsabilidades entre as diferentes autoridades supervisoras, reguladoras e executoras da lei.</p>
<p><u>Direitos dos acionistas e principais funções da propriedade</u></p> <p>O sistema de governança corporativa deve proteger e facilitar o exercício dos direitos dos acionistas.</p>
<p><u>Tratamento equitativo dos acionistas</u></p> <p>O sistema de governança corporativa deve garantir o tratamento equitativo de todos os acionistas, inclusive os não controladores e estrangeiros. Todos os acionistas devem ter oportunidade de obter reparação efetiva por violação de seus direitos.</p>
<p><u>Papel dos stakeholders na governança corporativa</u></p> <p>O sistema de governança corporativa deve reconhecer os direitos de outras partes interessadas, previstos por lei ou por acordos mútuos, e estimular a cooperação ativa entre corporações e <i>stakeholders</i> para criar riqueza, empregos e sustentabilidade de empresas financeiramente sólidas.</p>

Quadro 2 – Princípios de governança corporativa, segundo a OCDE

(conclusão)

<u>Transparência</u>
O sistema de governança corporativa deve garantir divulgação precisa e oportuna de todas as questões relevantes relacionadas com a corporação, inclusive situação financeira, desempenho, composição societária e governança de empresa.
<u>Responsabilidades do conselho de administração</u>
O sistema de governança corporativa deve garantir a gestão estratégica da empresa, o monitoramento eficiente da administração pelo conselho à empresa e aos acionistas.

Fonte: Slomsky e outros (2008, p. 11).

No que se refere ao setor público, verificou-se a necessidade de tornar o Estado mais eficiente, já que a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional. Este cenário possibilitou discutir a governança na esfera pública, o que deu origem à identificação dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (IFAC, 2001): transparência, integridade e prestação de contas.

A tendência de tornar o setor público mais eficiente e ético foi reforçada pela publicação conjunta em 2004 pelo The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) e pelo Office for Public Management Ltd (OPM) – do *Guia de padrões de boa governança para serviços públicos* (ICGGPS, 2004, tradução nossa). Nele, os princípios harmonizam-se aos já apresentados, com ênfase na eficiência e na eficácia.

A Independent Commission for Good Governance in Public Services (ICGGPS), o Banco Mundial e o Institute of Internal Auditors (IIA) também avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e anuíram que, para alcançar os interesses da sociedade, é fundamental: atingir o comportamento responsável, comprometido, ético, íntegro e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações a regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada).

Para ser efetiva, a governança pública pressupõe a existência: de um Estado de Direito; de uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos; de uma burocracia imbuída de ética profissional; de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente; e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações (WORLD BANK, 2007).

De acordo com o Banco Mundial, os princípios da boa governança são: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*. A seguir, apresenta-se uma explicação mais detalhada de cada um desses princípios:

Quadro 3 – Princípios de boa governança, segundo o Banco Mundial

(continua)

Legitimidade	Princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública, o que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo.
Equidade	Promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis – liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros –, políticos e sociais – saúde, educação, moradia, segurança.
Responsabilidade	Diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.
Eficiência	É fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada e o menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.
Probidade	Trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança.

Quadro 3 – Princípios de boa governança, segundo o Banco Mundial

(conclusão)

Transparência	Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.
Accountability	As normas de auditoria da International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) conceituam <i>accountability</i> como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

Fonte: Brasil (2010, 2012), IBGC (2010, 2015) e IFAC (2001).

2.3 GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA

A partir dos anos 90, identificou-se o início de profundas alterações na relação entre o Estado e as empresas do setor privado. Ocorria o movimento da Nova Gestão Pública, que influenciou a forma de atuação da gestão pública, modificando-a, ao aplicar conceitos gerenciais inerentes ao setor privado. De acordo com Motta (2013, p. 84), a Nova Gestão Pública “apresentou-se com o objetivo primordial de fazer a Administração Pública operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços”.

Para Slomski (2007), a governança na gestão pública é “a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, com o objetivo de seu desenvolvimento”. Segundo o autor, mesmo com as variações de interpretações dos conceitos de governança no setor público, é possível perceber que todos eles pressupõem definições claras de responsabilidade e a grande importância das boas relações entre as partes interessadas, da administração dos recursos e da entrega dos resultados.

A governança pública:

[...] pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com vista a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113).

Ela tem como propósito assegurar que os objetivos planejados sejam atingidos por meio de um sistema bem projetado, incluindo administração, controle, supervisão e processo de prestação de contas. Governança pública também abrange desenvolver com eficiência e responsabilidade a gestão das políticas públicas e promover incentivos que possibilitem a participação dos cidadãos no planejamento e controle destas (MELLO; SLOMSKY, 2010).

A população brasileira, cada vez mais informada, exige que as organizações públicas utilizem adequadamente os escassos recursos financeiros, com a respectiva demonstração de resultados, elaboração de relatórios mostrando o desempenho e a transparência da gestão e responsabilização dos gestores pelos atos praticados. Para tanto, espera-se que a administração pública obedeça aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

É de grande importância respeitar o princípio da eficiência, reafirmando a obrigação que os entes públicos já tinham pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, de possibilitar o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços, o levantamento dos balanços, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Apenas comparar o que foi arrecadado com o que foi gasto já não é suficiente. É necessário demonstrar o custo do serviço prestado, a receita econômica gerada e conseqüentemente o resultado econômico apurado. Não é tarefa fácil identificar os critérios que devem ser considerados para determinar o custo do serviço e a receita, mas não é possível “discutir a conveniência da presença do Estado em determinada atividade, sob o argumento da ineficiência e/ou da ineficácia, sem que se tenha um diagnóstico profundo desses tópicos” (SLOMSKI et al, 2010, p. 956).

A prestação de contas da utilização dos recursos públicos está relacionada à transparência dos atos administrativos. Para aperfeiçoar esse processo, a Lei

Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 4 de maio de 2000, veio determinar que os gestores públicos deveriam disponibilizar informações detalhadas sobre execução orçamentária e financeira em tempo real. Nessa esteira da busca de soluções para disponibilizar informações com maior eficiência e transparência, cresceu a utilização de recursos tecnológicos, e diversos serviços de consulta destinados à sociedade foram disponibilizados nos portais do governo.

A governança eletrônica, formada pelo governo eletrônico e pela democracia eletrônica, busca reunir ações destinadas ao aumento de transparência e acesso à informação e ao processo político. O acesso a informações de forma rápida e simples aproxima a sociedade civil do órgão público. Envolve também o acompanhamento de mudanças organizacionais, divulgação de novos serviços e facilitação do acesso a eles.

2.4 O PSC/IFAC: ESTUDOS E ORIENTAÇÕES SOBRE GOVERNANÇA

O PSC, Public Sector Committee, é uma comissão da IFAC, International Federation of Accountants (Federação Internacional de Contadores), que foi instituída com o objetivo de rever normas e desenvolver orientações e estudos, direcionando os gestores e instruindo a sociedade sobre princípios e práticas de boa governança no setor público.

Organização internacional fundada em 1977, a IFAC tem como principal objetivo contribuir com ações de interesse público, sendo responsável pela emissão das normas internacionais de qualidade para a contabilidade no setor público, chamadas IPSAS, International Public Sector Accounting Standards.

Nesse contexto, o *Estudo 13* do PSC/IFAC atribui grande importância às práticas de governança na gestão pública relacionadas à responsabilidade tanto do gestor e de seu grupo governante como da instituição incumbida do controle e acompanhamento das ações. Como o setor público apresenta formas organizacionais bastante

diversificadas, seria fundamental elaborar modelos de governança diferenciados para serem aplicados em países distintos, conforme suas peculiaridades.

O *Estudo 13* retrata os princípios fundamentais da governança corporativa, elencados no *Cadbury Report*, moldados às características do setor público com base no *Nolan Report*, publicado em 1995. Os três princípios fundamentais da governança corporativa identificados no *Cadbury Report* – transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas –, embora igualmente relevantes para organizações do setor público, devem ser adaptados para realçar as características mais adequadas a cada realidade.

O *Nolan Report* surgiu da criação do Comitê de Padrões na Vida Pública em outubro de 1994, pelo primeiro-ministro britânico John Major, em razão de denúncias contra a conduta de alguns políticos que agiam em nome de empresas privadas. O comitê, cujo primeiro presidente foi o juiz Michael Patrick Nolan, elaborou seu relatório inaugural instituindo “os sete princípios da vida pública”, também chamados de “princípios de Nolan”: preceitos gerais de comportamento que deveriam ser observados para direcionar a vida pública e que recomendavam a todas as entidades governamentais que elaborassem seus próprios códigos de conduta incorporando abnegação, integridade, objetividade, responsabilidade, abertura, honestidade e liderança.

Considerando os sete princípios do *Nolan Report*, o IFAC redefiniu os três princípios identificados no *Cadbury Report*:

Quadro 4 – Princípios de governança no contexto do setor público, segundo o IFAC

(continua)

Transparência	É necessária para garantir que <i>stakeholders</i> possam ter confiança nas ações e nos processos de tomada de decisão, na gestão das atividades das entidades do setor público, sendo pública através de consulta e da comunicação com os <i>stakeholders</i> , devendo ser precisa e clara, levando a ação efetiva, pontual e tolerável ao exame necessário.
----------------------	--

Quadro 4 – Princípios de governança no contexto do setor público segundo o IFAC

(conclusão)	
Integridade	Compreende tanto as operações simples como as complexas. Ela é baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, proibição na gestão dos fundos e recursos públicos e na gestão dos negócios da entidade. É dependente da efetividade no sistema de controle, nos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos da entidade. É refletida tanto na tomada de decisão da entidade como na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho da entidade.
Accountability	É o processo pelo qual as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a gestão de fundos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetem-se ao escrutínio externo apropriado. É alcançado por todas as partes que têm uma compreensão clara das responsabilidades, e que têm papéis claramente definidos através de uma estrutura robusta. Na verdade, é a obrigação de responder por uma responsabilidade conferida.

Fonte: Slomski (2007).

Esses princípios estão refletidos nas recomendações de governança para as entidades do setor público presentes no *Estudo 13*, categorizadas em:

- a) Padrões de comportamento: define como o corpo governante da organização deve exercer a liderança na determinação dos valores e das normas, na definição da cultura da organização e do comportamento de seus integrantes.
- b) Estruturas e processos organizacionais: determina como o corpo governante é nomeado e estruturado; de que maneira suas responsabilidades são definidas e asseguradas; de que forma ele é responsabilizado.
- c) Controle: é um sistema estabelecido pelo corpo governante para apoiá-lo na realização dos objetivos da entidade, na efetividade e na eficiência das operações, na confiabilidade dos relatórios internos e externos e na conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e políticas internas.
- d) Relatórios externos: indica como o corpo governante demonstra a responsabilidade financeira pela gestão dos recursos públicos e o desempenho no uso deles.

Dessas dimensões decorrentes dos princípios estabelecidos pelo IFAC resultaram recomendações mais detalhadas, necessárias à construção de um modelo para aplicação de práticas de boa governança na administração pública, o que demonstra preocupação com a efetiva obediência a essas práticas. As recomendações são apresentadas no Quadro 5, que dispõe sobre aspectos basilares da governança.

Quadro 5 – Recomendações de governança aplicadas ao setor público

Padrão de comportamento		
<ul style="list-style-type: none"> - Liderança - Código de conduta <ul style="list-style-type: none"> *Probidade e propriedade *Relacionamento *Objetivo, integridade e honestidade 		
Estrutura organizacional e processo	Controle	Relatórios externos
<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilização legal - Responsabilidade de prestar contas - Comunicação com <i>stakeholders</i> - Papéis e responsabilidades <ul style="list-style-type: none"> *Equilíbrio de poder e autoridade *Diretoria da organização pública *Presidente da organização pública *Membros da diretoria não executiva *Gerentes executivos *Política de remuneração 	<ul style="list-style-type: none"> - Gerenciamento de risco - Auditoria interna - Comitês de auditoria - Controles internos - Gestão de orçamento - Treinamento de pessoal 	<ul style="list-style-type: none"> - Relatórios anuais - Uso dos padrões de contabilidade adequados - Medidas de desempenho - Auditoria externa

Fonte: IFAC (2001).

A seguir, as recomendações de governança no setor público apresentadas no quadro anterior recebem explicações pormenorizadas:

- a) **Padrão de comportamento.** Os padrões de comportamento adotados por uma instituição pública interferem na sua reputação. A maneira como os padrões serão seguidos e a necessidade de proteção devem ser apresentadas a todos os seus membros para que se comprometam com o alto padrão de conduta pessoal e mantenham um relacionamento aberto e honesto com todos, dentro e fora da instituição (SLOMSKI, 2007).

- b) **Estruturas e processos organizacionais.** As estruturas e os processos organizacionais são fundamentais para garantir que a instituição leve a cabo sua responsabilidade estatutária, sob pena de ser responsabilizada por mau uso dos recursos públicos e pela incapacidade em alcançar os resultados almejados pela sociedade.
- c) **Controle.** O controle é o mecanismo que busca avaliar o alcance dos objetivos da entidade, a efetividade e eficiência das operações, o nível de confiança dos relatórios internos e externos e a adequação com leis, regulamentos e decisões internas.
- d) **Relatórios externos.** O objetivo dos relatórios externos é divulgar a prestação de contas do dinheiro público e o desempenho da instituição no uso dos recursos.

2.5 O REFERENCIAL DE GOVERNANÇA DO TCU

Nos anos de 2013 e 2014, o Tribunal de Contas da União produziu e divulgou três importantes documentos tratando sobre governança pública:

- a) *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração* (primeira versão em 2013; segunda versão em 2014) (BRASIL, 2014c);
- b) *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas* (BRASIL, 2014d); e
- c) *10 passos para a boa governança* (BRASIL, 2014b).

Os dois primeiros referenciais constituem não apenas uma ponte de diálogo com a visão pragmática e objetiva expressa pelos códigos de melhores práticas de governança corporativa, mas abordam profundamente o debate no campo teórico, incluindo uma extensa e diversificada pesquisa bibliográfica.

O terceiro documento é mais didático. Ele tem por objetivo a divulgação e sensibilização acerca do tema, permitindo identificar quais aspectos o TCU considera prioritários, e ainda dá um caráter “prático e pragmático” ao engajamento dos entes diretivos e funcionais do setor público (QUADRO 6).

Quadro 6 – Os 10 passos para a boa governança, segundo o TCU

Passo	Ação
1	Escolha líderes competentes e avalie seu desempenho.
2	Lidere com ética e combata os desvios.
3	Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas.
4	Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure o monitoramento e a avaliação.
5	Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas.
6	Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las.
7	Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações.
8	Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários.
9	Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização.
10	Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2014b).

O *Referencial básico de governança* (BRASIL, 2014c) é estruturado em duas partes:

- a) os quatro primeiros capítulos trazem informações históricas acerca da governança no setor público, as diferentes perspectivas de observação (sociedade e Estado, entes federativos, poder e políticas públicas, órgãos e entidades, atividades intraorganizacionais e a relação entre as perspectivas), conceitos e os princípios, diretrizes e níveis de análise;
- b) o capítulo 5 trata especificamente de práticas de governança (à semelhança dos códigos de governança corporativa), abrangendo os mecanismos “liderança”, “estratégia” e “controle”.

Trata-se de um compêndio que reúne e organiza boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades. Além de esclarecer e incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança, o *Referencial básico de governança* se tornou um guia para as ações do próprio TCU.

A organização do *Referencial* foi precedida de consulta a diversos documentos correlatos, como artigos científicos, padrões, modelos e códigos de diversos países, entre os quais:

- a) *Código das melhores práticas de governança corporativa* (IBGC, 2009);
- b) *Enterprise risk management: integrated framework* (COSO, 2004);
- c) *Good governance in the public sector* (IFAC, 2013);
- d) *The good governance standard for public services* (ICGGPS, 2004);
- e) *Governança corporativa de tecnologia da informação* (ABNT, 2009b);
- f) *Government governance: corporate governance in the public sector* (NETHERLANDS, 2000);
- g) *Guide for board members of public bodies in Scotland* (SCOTTISH, 2006);
- h) *Guidelines for internal control standards for the public sector* (INTOSAI, [2004]);
- i) *Internal control: integrated framework* (COSO, 2013);
- j) *Internal control management and evaluation tool* (GAO, 2001);
- k) *International professional practices framework* (IIA, 2009);
- l) *Governance in the public sector: a governing body perspective* (IFAC, 2001);
- m) *Gestão de riscos: princípios e diretrizes* (ABNT, 2009a);
- n) *Programa nacional de gestão pública e desburocratização* (BRASIL, 2010); e
- o) *Public sector governance in Australia* (ANU, 2012).

Fundamentado nessas e em outras fontes, o TCU sintetizou conceitos, bases e princípios relevantes para a compreensão e a melhoria da governança e da gestão no contexto do setor público e, embora reconheça a inexistência de um consenso no âmbito do debate acadêmico, o TCU utiliza a seguinte definição:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014c, p. 42).

Esta definição é complementada pelos objetivos que a boa governança no setor público permite atingir, listados com base no conjunto de princípios consolidado a partir de estudos e publicações de instituições internacionais:

Quadro 7 – Lista de objetivos da governança no setor público

a. garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
b. garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
c. ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
d. ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
e. possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
f. dialogar com e prestar contas à sociedade;
g. garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
h. promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
i. definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
j. institucionalizar estruturas adequadas de governança;
k. selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
l. avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
m. garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
n. utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
o. controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável;
p. prover aos cidadãos informações de qualidade (confiáveis, tempestivas e compreensíveis).

Conceitos de governança já estão sendo utilizados para avaliar temas relevantes para o serviço público. Os órgãos públicos avaliados vêm sendo agrupados nos estágios de governança inicial, intermediário e aprimorado, de modo a permitir um diagnóstico de fácil visualização, que contribua para o aperfeiçoamento e acompanhamento da gestão pública.

O Tribunal de Contas da União está se alinhando a uma tendência que visa o estabelecimento de marcos práticos para o avanço de melhorias na governança do setor público. Essa tendência é fortalecida pelo fato de que “o TCU assumiu a presidência da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superiores (OLACEFS), para o período 2013 a 2015”, liderando:

[...] estudo internacional, com a participação de 12 países, em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destinado à identificação de boas práticas de governança pública adotadas por órgãos centrais dos governos nacionais – Fazenda, Planejamento e Casa Civil – e Entidades Fiscalizadoras Superior, no âmbito de um grupo de países selecionados (BRASIL, 2014c, p.12).

Um avanço significativo que deve ser considerado no trabalho do TCU foi a construção de um esquema para o sistema de governança aplicado ao setor público (FIGURA 1), pois, por meio dele, visualiza-se mais facilmente a forma com que “diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança”, o que envolve:

[...] as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos, etc.), o fluxo de informações e o comportamento das pessoas envolvidas direta ou indiretamente na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização (BRASIL, 2014b, p. 43-44).

No sistema elaborado, as instâncias externas são denominadas “de governança” (responsáveis pelo controle e regulamentação) ou “de apoio à governança” (auditoria independente e controle social organizado), enquanto as instâncias internas envolvem conselhos de administração ou equivalentes, auditoria interna, comissões, comitês e ouvidoria.

A administração executiva é entendida como composta pela “autoridade máxima e dirigentes superiores” e ligada tanto à governança quanto à gestão. No âmbito da gestão, distintamente, indicam-se apenas a gestão tática (delegada aos dirigentes) e a gestão operacional (delegada aos gerentes). Vale registrar ainda o destaque dado a algumas instâncias, revelando a importância que o TCU reserva para as funções de “controle”, tanto externo como interno, que se reportam ao âmbito da governança (envolvendo as organizações superiores e a alta administração).

Figura 1 - Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública



Fonte: Brasil (2014c, p. 28).

Esse esquema é importante, pois auxilia a compreensão dos objetivos do TCU em duas direções. Uma é aquela que tipifica as funções básicas da governança de órgãos e entidades da administração pública e alinha as tarefas sugeridas pela norma ISO/IEC 38500:2008, assim discriminadas:

- a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;

- b) direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos;
- c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas (BRASIL, 2014c, p. 30).

A outra estabelece as fronteiras entre as funções da governança e da gestão:

- a) governança relaciona-se com processos de comunicação, análise e avaliação, de liderança, tomada de decisão e controle, monitoramento e prestação de contas;
- b) gestão relaciona-se ao funcionamento do dia a dia de programas e das organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão de governança, preocupando-se com a eficácia (cumprir as ações prioritizadas) e a eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício).

O Quadro 8, a seguir, detalha as funções de governança e de gestão de forma didática, correlacionando-as na administração pública.

Quadro 8 – Funções de governança e de gestão

Funções de governança	<ul style="list-style-type: none"> a) definir o direcionamento estratégico; b) supervisionar a gestão; c) envolver as partes interessadas; d) gerenciar riscos estratégicos; e) gerenciar conflitos internos; f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; g) promover a <i>accountability</i> (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.
------------------------------	---

Funções de gestão	<ul style="list-style-type: none"> a) implementar programas; b) garantir a conformidade com as regulamentações; c) revisar e reportar o progresso de ações; d) garantir eficiência administrativa; e) manter a comunicação com as partes interessadas; f) avaliar o desempenho e aprender.
--------------------------	--

Fonte: Brasil (2014c, p. 31).

Além de definir as funções de cada uma das instâncias, a exemplo de outros códigos de melhores práticas de governança corporativa, o TCU detalha as práticas recomendadas para a governança em órgãos e entidades da administração pública. No entendimento da instituição, para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados: a liderança, a estratégia e o controle. A cada um desses mecanismos são agregados diferentes componentes, como está ilustrado na Figura 2, a seguir.

Figura 2 - Componentes do mecanismo de governança



Fonte: Brasil (2014c, p. 39).

A liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.

Esses líderes são responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança, o que envolve aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.

Entretanto, na execução desses processos, existem riscos, que devem ser avaliados e tratados. Para isso, é conveniente o estabelecimento de controles e sua avaliação, transparência e *accountability*. Esta última prática envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.

De maneira geral, os três mecanismos propostos (liderança, estratégia e controle) devem estar alinhados de forma a garantir que os direcionamentos dos altos níveis hierárquicos se reflitam em ações práticas dos níveis subalternos.

O sistema de governança reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem; ele envolve as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas), o fluxo de informações e o comportamento de pessoas ligadas direta, ou indiretamente, à avaliação, ao direcionamento e ao monitoramento da organização.

2.6 CONCEITOS DE CONTROLE INTERNO

A ideia de controle está extremamente vinculada à noção de poder, sobre o qual Montesquieu (apud FERNANDES, 2003, p. 226) afirmava: “temos a experiência

eterna de que todo homem que tem em mãos o poder é sempre levado a abusar dele, e assim irá seguindo, até que encontre algum limite”.

No entanto, a palavra “controle” tem origem no latim *rotulus*, “rolo, escrito, registro” e era a ação de verificar os escritos ou as contas dos rolos. Talvez, por isso mesmo, Castro (2011, p. 254) assevere que o termo controle sempre esteve ligado às finanças.

De acordo com Moeller (2007, p. 4), a expressão “controle interno” tem sido utilizada há muito tempo, mas, historicamente, não apresentava uma definição precisa e consistente. Migliavacca (2004, p. 17), por sua vez, definiu controles internos como:

[...] planejamento organizacional e todos os métodos e procedimentos adotados dentro de uma empresa, a fim de salvaguardar seus ativos, verificar a adequação e o suporte dos dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a aderência às políticas definidas pela direção.

Segundo Medauar (2012, p. 20), a expressão controle pode ser empregada sob diversas acepções, possuindo sentido de dominação, direção, limitação, fiscalização, verificação ou registro. No âmbito da administração pública, também não há como delimitar ou definir a acepção mais adequada ao termo, podendo ele ser identificado sob uma ou várias dessas facetas.

Em sua obra, Araújo e Arruda (2004, p. 11) conceituam o controle como “o uso dos recursos humanos, financeiros e materiais a fim de atingir os objetivos da organização por meio de funções de planejamento, organização, liderança e controle”.

O relatório acerca dos controles internos elaborado pelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – ou, em português, Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway¹ –, produziu uma definição de controle interno globalmente utilizada:

¹ A Treadway Commission foi criada em uma iniciativa independente em 1985 nos EUA, e logo recebeu o nome de National Commission on Fraudulent Financial Reporting (Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros), contando com representantes das mais importantes associações de classe ligadas à causa, com o objetivo de estudar as fraudes ocorridas em relatórios financeiros/contábeis e elaborar recomendações para evitar ou reduzir sua incidência. Atualmente, o COSO é um comitê formado por cinco organizações patrocinadoras – American Accounting Association (AAA), American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), Financial Executives International (FEI), The Association of Accountants and Financial Professionals in Business (IMA) e The Institute of Internal Auditors (IIA) – e tem como objetivo o estudo relativo aos controles internos.

[...] é 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).

A responsabilidade de realizar a atividade de controle está destinada aos cargos de comando, guardando relação com o nível do cargo. Dessa forma, no âmbito privado ou empresarial, o controle é gerido pelo proprietário e, na administração pública, é conduzido com base em exigências legais.

2.7 PRINCÍPIOS DO CONTROLE INTERNO

A importância do controle interno é imensa. Sua dimensão fica patente no momento em que se torna impossível conceber uma organização que não disponha de controles suficientemente confiáveis para garantir a continuidade do fluxo de operações e de informações entre os *stakeholders*. A qualidade dos controles internos é fundamental para que as empresas assegurem sua própria continuidade.

Com a finalidade de garantir um bom manejo dessa ferramenta, algumas providências – de acordo com Bio (2008, p. 191), princípios de controle interno – são necessárias e devem ser adotadas em relação à definição de políticas, à organização e à sistematização da administração. Entre elas, destacam-se: a delimitação de responsabilidades; a segregação das operações; a utilização de todas as provas disponíveis para o validamento da exatidão das operações; instruções escritas; a utilização de contas contábeis de controle; o emprego de equipamentos eletrônicos, quando possível; a revisão e avaliação das normas, operações e registro da empresa por uma auditoria independente.

Para Migliavacca (2004, p. 19), um sistema de controles internos confiável deve prever: discriminação por escrito dos procedimentos adequados a serem adotados em cada departamento; planejamento organizacional estabelecendo segregação de responsabilidades e funções; adequados controles físicos e documentais sobre os

ativos; e um sistema de autorizações e relatórios que possibilitem controle patrimonial e contábil sobre receitas, despesas e ativos da organização.

Os princípios de controle interno também foram relacionados por Attie (2011): delimitação exata da responsabilidade; segregação das atividades de contabilização e de operacionalização; comprovação das operações realizadas; pessoal qualificado e treinado; rotatividade dos funcionários nas atividades; manuais e normas procedimentais; sistematização das avaliações e revisão das operações.

O Tribunal de Contas da Europa enumera como princípios de controle interno: segregação de funções; controle de operações; definição de autoridade e responsabilidade; pessoal qualificado e responsável; e registro cronológico dos fatos. O Quadro 9 apresenta as principais peculiaridades de cada princípio.

Quadro 9 – Princípios do controle interno

Princípio	Descrição
Segregação de funções	Consiste na distribuição de funções que, por sua natureza, sejam incompatíveis entre si, evitando-se designar o mesmo indivíduo, concomitantemente, para duas ou mais atividades relacionadas, a fim de impedir ou dificultar a ocorrência de erros ou a prática de simulações ou irregularidades.
Controle das operações	É a prática de realizar a fiscalização ou conferência dos registros por pessoa diversa daquela que executou o lançamento.
Definição de autoridade e responsabilidade	Tem origem no plano organizacional, que atribui as responsabilidades e define as respectivas autoridades, delimitando o âmbito de atuação e competência do corpo funcional e diretivo na realização das operações.
Pessoal qualificado, competente e responsável	Diz respeito à capacitação técnica e científica, bem como à <i>expertise</i> e vivência profissional adequada para executar as atividades necessárias para a manutenção da organização. Requer seleção apropriada e constante treinamento e capacitação.
Registro cronológico dos fatos	É a formalização do registro das operações e do momento que ocorrem por meio da contabilização dos atos e fatos, demonstrando todas as ocorrências embasadas nas normas contábeis, devidamente comprovadas com os respectivos documentos hábeis.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas definições do Tribunal de Contas da Europa (1999).

2.8 CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA

A atividade de controle interno reveste-se de previsão constitucional e sua importância tornou-se mais patente em virtude da conquista de maior abrangência de suas atribuições na busca pela excelência na gestão dos recursos públicos.

O artigo 70 da Constituição Federal trata o sistema de controle interno da seguinte forma:

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 consta na Carta Magna, o controle pode ser interno ou externo. Importantes autores, como Di Pietro (2013, p. 798) e Carvalho Filho (2013, p. 943), ensinam que o controle também pode ser administrativo, legislativo ou judicial, de acordo com o poder que o exerce. Ensinam ainda a diferença entre o controle interno e o externo: trata-se, respectivamente, de quando a instituição controladora é integrante da mesma esfera de poder e de quando pertence a esfera diferente.

No campo da administração pública, Meirelles (2003, p. 636) conceitua controle como “a faculdade de vigilância, orientação, e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”.

Segundo Carvalho Filho (2013, p. 333), o controle interno está presente quando a aferição se volta para os órgãos da administração incumbidos de exercer a atividade. A hierarquia e a disciplina são fatores intrínsecos a essa forma de controle. A entidade federativa deve aferir a forma de prestação dos serviços, os resultados que tem produzido, os benefícios sociais, a necessidade de ampliação, redução ou substituição e, enfim, todos os aspectos que constituam real avaliação do que está sendo executado.

Importante contribuição também apresenta Di Pietro (2004, p. 662-623), ao asseverar que:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa [...].

Todos os entes administrativos estão vinculados a uma grande variedade de normativas. Para assegurar seu cumprimento, mostra-se imprescindível estabelecer procedimentos viáveis à verificação de sua atuação. O controle interno é a forma pela qual a administração verifica a regularidade e a legitimidade de seus próprios atos, avaliando a obediência aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, com atenção ainda à conveniência administrativa do ato praticado.

A observância do que foi estabelecido nos normativos legais é atribuição do gestor público, portanto o controle é uma das funções dos responsáveis pela gestão. Para que eles cumpram os objetivos da administração, não basta que se dediquem às atividades de planejamento, organização e direção de uma instituição; também é preciso que instituem o controle e zelem pela sua manutenção, visto que, por meio dele, serão detectadas possíveis falhas, desvios e desperdícios nas atividades de uma organização.

O controle interno possui características de auditoria operacional: analisa o princípio da legalidade, mediante o monitoramento das normativas que regem e regulamentam o setor público, e, especialmente, controla e avalia se as metas da organização estão sendo alcançadas, de acordo com os princípios da eficiência, eficácia e economicidade (BULGARI apud SOUZA, 2008).

Ele também tem caráter preventivo. O monitoramento do controle interno tem o objetivo de garantir que ele funcione como o ordenado pela norma e que somente seja alterado, pelo viés legislativo, para se conformar às mudanças nas condições do ambiente em que atua. Além disso, o monitoramento deve considerar se, na verificação da missão da entidade, os objetivos gerais pré-determinados de próprio controle interno estão sendo atingidos (INTOSAI, 2007, p. 57).

O controle tem como função o acompanhamento e redirecionamento de ações em consonância com os instrumentos governamentais de planejamento, ou seja, as metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária (LOA). O foco principal da moderna gestão tende a ser o resultado satisfatório das políticas públicas.

Em última análise, no campo da administração pública, o controle busca verificar a conformidade da aplicação dos recursos por parte do gestor, sob os aspectos da eficiência, eficácia, economicidade, moralidade e juridicidade.

2.9 O MODELO COSO

O desenvolvimento de novos modelos de gestão, os quais requerem maior participação dos principais gestores, vem modificando os conceitos acerca da forma de atuação das organizações. A possibilidade de êxito varia proporcionalmente à preparação do pessoal envolvido e à correta aplicação do modelo.

Em 1985 foi criada nos Estados Unidos, em uma iniciativa independente, a National Commission on Fraudulent Financial Reporting (Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros), também conhecida como Treadway Commission, composta por representantes das principais associações de classe da área financeira, para estudar as causas da ocorrência de fraudes em relatórios financeiros/contábeis e fazer recomendações para a redução de sua incidência. A Treadway Commission buscava enfatizar o ambiente de controle, códigos de conduta e criação de comitês de auditoria competentes e comprometidos, e conclamava as organizações patrocinadoras a integrar os diversos conceitos de controle interno e a desenvolver um referencial comum. Criou-se assim o Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO (Comitê das Organizações Patrocinadoras).

Os principais trabalhos publicados pelo comitê foram: *Internal control – Integrated framework* (*Controles internos – Estrutura integrada*), em 1992, denominado modelo COSO I; e *Enterprise risk management (ERM) – Integrated framework* (*Gerenciamento de riscos corporativos – Estrutura integrada*), no ano de 2004, denominado modelo COSO II.

Os modelos do COSO instituíram um marco nos conceitos de controles internos, possibilitando a análise dos sistemas de controle com foco na perspectiva da organização e a integração com outros conceitos acerca do tema – que anteriormente eram muito amplos –, assim como a maior uniformização dos objetivos e da atuação dos participantes do sistema de controle interno (BERBIA, 2010).

Rezaee (1995) também afirma que o estudo publicado pelo COSO é referência na evolução dos sistemas de controle interno, pois, a partir dele, as organizações perceberam a importância da participação e do comprometimento dos principais gestores das instituições para melhorar seus controles internos e sua governança corporativa.

O COSO publicou critérios práticos de grande aceitação visando estabelecer controles internos eficientes e mecanismos de verificação de sua efetividade. O modelo apresentado em 1992, o COSO I, modificou o tradicional conceito de “controles internos” e diferenciou-se por oferecer proteção contra riscos, então definidos como a possibilidade de um evento ocorrer e afetar de modo adverso o alcance dos objetivos da organização.

O modelo, ao definir risco como a possibilidade que um evento ocorra e afete de modo adverso o alcance dos objetivos da entidade, introduziu a noção de que controles internos devem ser ferramentas de gestão e monitoração de riscos em relação ao alcance de objetivos e não mais devem ser dirigidos apenas para riscos de origem financeira ou vinculados a resultados escriturais. O papel do controle interno foi, assim, ampliado e reconhecido como um instrumento de gerenciamento de riscos indispensável à governança corporativa.

Após a publicação do estudo COSO I, vários organismos internacionais revisaram seus normativos visando adequar ao modelo proposto o conceito de controle interno, que, segundo o estudo, é um processo realizado pela direção, pelo conselho de administração e por outros membros da organização, com objetivo de proporcionar um grau de segurança razoável na concretização dos seguintes objetivos: a) eficácia e eficiência das operações; b) confiabilidade das informações financeiras; c) cumprimento de leis e normas estabelecidas (COSO, 1992).

Por meio desse modelo, o papel dos controles internos foi ampliado, sendo introduzida a ideia de que eles devem ser entendidos como instrumento de gestão e monitoramento de riscos, não apenas de origem financeira, com foco principalmente na governança corporativa e no alcance dos objetivos da organização.

Um dos comitês do American Institute of Certified Public Accountants (Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados) emitiu norma de auditoria adequando conceitos à definição instituída pelo COSO e incorporando componentes da estrutura de controles internos. A International Federation of Accountants (Federação Internacional de Contadores) também incorporou elementos introduzidos pelo COSO em seus normativos. Essas adesões fizeram com que o modelo se tornasse um paradigma no mercado.

Conforme ensinam Antunes, Honorato e Antunes (2007), para o COSO I, a interação entre os controles fundamenta-se na utilização de uma estrutura tridimensional denominada cubo do COSO, na qual as dimensões compreendem as categorias dos objetivos, dos níveis de avaliação e dos componentes de controles internos, conforme demonstrado na Figura 3.

Figura 3 – Cubo do COSO



Fonte: *Internal control – Integrated framework*.

Conforme estudo demonstrado no COSO I, a primeira dimensão, identificada como categoria de objetivos, representa a gestão das operações e negócios em nível estratégico e operacional; a preparação de relatórios financeiros e contábeis e sua divulgação aos usuários; e a conformidade com leis, regulamentos e normas.

Quadro 10 – Primeira Dimensão da Metodologia COSO

Operacional	Os objetivos operacionais refletirão no êxito da organização. Tais objetivos devem observar fatores externos e internos, tais como, a disponibilidade de recursos financeiros e humanos da organização, as mudanças tecnológicas, as exigências de mercado, entre outros. Quando delineados e específicos, os objetivos operacionais resultam na eficácia e eficiência dos processos.
-------------	---

Divulgação	A qualidade divulgação dos resultados da gestão são essencial para otimizar o nível de comunicação organizacional, visto que a comunicação fornece suporte para a tomada de decisões e está diretamente relacionada com o desempenho da organização. Dessa forma, a qualidade e a confiabilidade dos relatórios financeiros, prestações de contas, entre outras, se tornam importantes objetivos da organização.
Conformidade	É de extrema importância, especialmente na administração pública, conduzir as atividades da organização de acordo com as leis e regulamentos relacionados. A conformidade com as leis e normas é indispensável ao bom funcionamento da organização.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na segunda dimensão, representada pelos níveis de avaliação, identifica-se os tipos de estruturas que sofrerão avaliação, recebendo classificação de acordo com a organização, tais como: unidades, atividades, divisões, etc.

A terceira dimensão identifica os componentes de controles internos, referenciando o ambiente e as atividades de controle, a identificação de riscos, a informação e a comunicação e o monitoramento. Esses componentes devem assegurar o alcance dos objetivos categorizados na primeira dimensão. A organização avalia riscos, estabelece procedimentos e um bom ambiente de controle, a fim de garantir uma gestão eficaz dos processos, operações e negócios, em nível tanto estratégico como operacional, obedecendo aos padrões de conformidade com leis e regulamentos.

Quadro 11 – Terceira Dimensão da Metodologia COSO

Ambiente de Controle	O ambiente de controle é a base para os demais componentes, corresponde aos conceitos básicos de controle interno instituídos pela organização envolvendo fatores como a ética, a responsabilidade, a competência e a integridade. O ambiente de controle de uma empresa é a atitude geral da administração e dos funcionários com relação à importância dos controles. O ambiente de controle se mostra eficaz quando os integrantes da organização conhecem e executam suas responsabilidades.
----------------------	--

Avaliação de Riscos	A avaliação de riscos consiste na identificação dos riscos que podem prejudicar o alcance dos objetivos e metas da organização, a avaliação de possíveis ameaças e seus impactos e a elaboração de estratégias para administração dos riscos.
Atividades de Controle	As atividades de controle consistem nas políticas e procedimentos que devem ser implantados e executados pelas organizações a fim de garantir resposta aos riscos. Uma vez estabelecidos os objetivos da organização, devem ser adotados procedimentos internos que assegurem que as ações identificadas pela administração, como necessárias para tratar dos riscos de insucesso na consecução dos objetivos, sejam efetivamente levadas a cabo.
Informação e comunicação	As informações, sejam elas externas ou internas, são de grande importância para o cumprimento das responsabilidades dentro das organizações. Sendo assim, a comunicação é essencial para a assimilação das informações, seja ela, vertical ou horizontal, formal ou informal e deve fluir em todas as direções. Informações de qualidade e canais de comunicação eficazes garantem que os membros das organizações cumpram adequadamente suas responsabilidades.
Atividades de Monitoramento	São tarefas para avaliação do controle interno ao longo do tempo a fim de verificar as deficiências e evidenciar a eficácia dos controles. O monitoramento quando contínuo é fator determinante para o qualquer sistema de controle, visto que almeja observar se as políticas e procedimentos implantados na empresa estão sendo cumpridos, e, em caso de falhas, efetuar as correções adequadas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto à aplicação dos conceitos e do modelo no setor público, cabe registrar que o COSO é reconhecido e adotado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelo Banco Mundial e pela Intosai. O Government Accountability Office (GAO), órgão que auxilia o parlamento norte-americano no exercício do controle externo, também incorporou o modelo.

Modelos de controles internos utilizando o gerenciamento de riscos em sua base conceitual, tal qual o COSO, passaram a ser desenvolvidos e utilizados por diversos países, como o Cadbury no Reino Unido, o Standard AZ/NZS 4360-1999 na

Austrália/Nova Zelândia e o CoCo no Canadá e têm sido um enorme marco no progresso da auditoria interna e governança nesses países. (McNAMEE e SELIM, 1999, p.35 apud DAVIS, BLASCHEK, 2006, p.11).

De acordo com Borges (apud DAVIS, BLASCHEK, 2006, p.11) as administrações públicas em países do chamado primeiro mundo, detentores de níveis mais baixos de fraude e mais altos de pesquisa em gestão pública, seguiram a tendência, desenvolvendo e utilizando seus próprios padrões de estrutura de controles internos com esse papel ampliado.

No Brasil, o Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo do governo federal, visando alcançar melhor desempenho no setor público, reconhece e utiliza o modelo como base para as suas avaliações de controle interno e por esse motivo foi utilizado como principal instrumento de avaliação desta pesquisa.

Dessa forma, pode-se afirmar que o modelo COSO I transformou-se em referência mundial em razão de trazer uma uniformização nas definições de controle interno; definir funções e responsabilidades na organização; definir componentes, objetos e objetivos em um modelo integrado; designar padrões para execução e validação; e definir formas de monitoramento e avaliação dos controles internos. No entanto, embora sua estrutura seja considerada parâmetro de aplicação institucional na área de controle e de governança, é importante ressaltar que ela não é definitiva e imutável. A formatação do modelo deve se adequar às características organizacionais e aos desafios futuros, a fim de promover um retorno eficaz.

3 METODOLOGIA

As autoras Marconi e Lakatos (2002, p. 15) definem pesquisa como “um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”.

Com base nessa assertiva, este capítulo apresenta uma caracterização da pesquisa realizada e os procedimentos e métodos utilizados para o seu desenvolvimento.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Este trabalho se configura como uma pesquisa descritiva – a qual, segundo Raupp e Beuren (2009), preocupa-se em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los, sem que o pesquisador interfira neles – e segue a proposta de Vergara (2009), de que as pesquisas são classificadas quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, este estudo pretendeu diagnosticar as práticas de boa governança voltadas para o controle interno exercidas pela Superintendência da Polícia Federal no Espírito Santo, considerando os aspectos de comportamento, estrutura, processos organizacionais, avaliação de riscos, procedimentos de controle, informação e monitoramento.

Quanto aos meios de investigação, está aliado à pesquisa tanto bibliográfica quanto documental. Apesar de alguns autores utilizarem estas nomenclaturas como expressão de conceitos sinônimos, Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) em um ensaio teórico explanam a tênue diferença existente entre as duas técnicas de investigação. Como base para explicar essa não equivalência, expõem-se a seguir as peculiaridades de cada uma das metodologias de pesquisas aplicadas ao presente trabalho:

- a) pesquisa bibliográfica: segundo Vergara (2009, p. 43), “é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”;
- b) investigação documental: realizada com base em qualquer fonte de documentação existente;
- c) estudo de caso: para Yin (2001, p. 32),

[...] é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

No estudo em questão, a análise de documentos administrativos elaborados pelo órgão foi fundamental para obter informações referentes à sua estrutura, organização, cargos, processos internos, prestação de contas, entre outras particularidades da instituição Polícia Federal. Material publicado em jornais, revistas e internet também foram de interesse. Entende-se que, se a análise documental disponibiliza uma determinada informação, não é preciso se preocupar em obtê-la de outra forma. Outro fator relevante da consulta a fontes documentais é completar lacunas de dados obtidos através de outros métodos de coleta e ainda corroborá-los (GIL, 2009).

A pesquisa compreendeu a unidade gestora de uma instituição pública: a Superintendência da Polícia Federal no Espírito Santo. Desta forma, por se referir a uma organização apenas, o trabalho é definido como um estudo de caso único. Este delineamento permite realizar uma pesquisa em profundidade, utilizando múltiplos procedimentos de coleta de dados, o que possibilita inclusive o confronto das informações obtidas de maneiras diferentes. Segundo Gil (2009, p. 15), a “ênfase na profundidade favorece a aproximação entre a abstração dos resultados da pesquisa e a concretude da prática social”.

Na pesquisa, também se empregou uma abordagem qualitativa. A esse respeito, Merriam (1998, p. 179) ressalta que a pesquisa qualitativa “é um conceito guarda-chuva cobrindo algumas formas de investigação que nos ajuda a entender e explicar o significado do fenômeno social com a menor quebra possível do ambiente natural”.

De acordo com a autora, nesse tipo de abordagem, o pesquisador utiliza a descrição e análise de dados por meio da identificação de padrões recorrentes (categorias de significados, temas).

Esta pesquisa ainda pode ser classificada como de campo, devido à realização de entrevistas com os principais gestores que compõem o primeiro, segundo e terceiro níveis decisórios da SR/ES.

Por fim, a contribuição desta pesquisa é apontar não só os pontos fortes da instituição, mas também suas dificuldades de gestão, e, a partir disso, apresentar proposições de determinadas práticas de controle interno e de governança.

3.2 COLETA DOS DADOS

A pesquisa bibliográfica foi realizada em livros, periódicos, teses e artigos disponibilizados nas bibliotecas da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) e em livros de propriedade do pesquisador. Nessas primeiras buscas, conceitos e orientações sobre boas práticas de governança e sistemas de controles internos tanto no setor público como no setor privado foram identificados e embasaram a teoria apresentada sobre o assunto nos primeiros capítulos.

Outras fontes de consulta foram sítios de internet em que se coletaram diretrizes e programas do governo federal, leis, decretos, orientações dos órgãos de controle e outros documentos oficiais publicados no *Diário Oficial da União*. Esse segundo levantamento mostrou o que o governo exige de suas instituições no âmbito dos sistemas de controle interno e de boas práticas de governança. Sítios de internet de organizações internacionais e nacionais que tratam do tema também foram consultados.

A pesquisa documental foi realizada nos arquivos da Polícia Federal e incluiu regulamentos internos, instruções normativas, portarias, manuais, planos de atuação, relatórios, entre outros registros. Em seguida, pesquisaram-se documentos elaborados por órgãos de controle em sítios eletrônicos.

Alguns dos documentos pesquisados foram:

- e) relatórios de gestão da Polícia Federal referentes aos anos de 2011 a 2016;
- f) relatórios de atividades da Polícia Federal;
- g) Instrução Normativa TCU nº 63/2010 e alterações;
- h) Decisão Normativa TCU nº 154/2016;
- i) Decisão Normativa TCU nº 121/2012;
- j) Portaria TCU nº 321/2015;
- k) Portaria CGU-PR nº 500/2016 (Plano de Providências Permanente);
- l) Portaria CGU-PR nº 1043/2007 (Sistema de Gestão de Processos Disciplinares);
- m) Regimento Interno da Polícia Federal;
- n) Plano Estratégico e o Mapa Estratégico da Polícia Federal;
- o) Plano de Capacitação e Desenvolvimento de Recursos Humanos da Polícia Federal;
- p) códigos de ética, dever e decoro impostos ao policial federal;
- q) planos de metas anuais;
- r) propostas orçamentárias anuais.

Além desses dados secundários – os quais, segundo Roesch (2006), se apresentam em forma de arquivos, banco de dados e relatórios – que contribuiram para identificar as práticas de controle e gestão que a PF executa, utilizaram-se dados primários (coletados pelo pesquisador para este estudo em específico). Hair Jr. e outros (2005) asseguram que dados podem ser coletados por meio de observações, entrevistas ou questionários e que, após analisados, servem para fundamentar ideias propostas sobre determinado fenômeno estudado. Richardson e outros (2008, p. 23) incluem os dados observados no estudo entre os elementos necessários ao método científico para representar a natureza do fenômeno.

A última etapa da coleta de dados, portanto, foi a pesquisa de campo, quando se realizaram entrevistas semiestruturadas – aquelas em que é deixado ao entrevistado decidir-se pela forma de construir a resposta (LAVILLE; DIONE, 1999 apud MATTOS, 2005, p. 826) – com os principais dirigentes da PF no estado.

Considerando que o assunto abordado poderia não ser de amplo conhecimento de todos os entrevistados, o pesquisador esclareceu alguns conceitos relacionados aos sistemas de controle interno, a fim de manter as entrevistas focadas no assunto em questão e evitar que os entrevistados “navegue[m] pelas ondas de múltiplos mares” (VERGARA, 2009, p. 52).

3.3 SUJEITOS DA PESQUISA

O universo da pesquisa de campo foi o corpo gerencial da Superintendência da PF no Estado do Espírito Santo, composto por profissionais com atuação em setores variados, privilegiando-se os gestores que atuam especificamente no primeiro, segundo e terceiro níveis gerenciais.

Foram entrevistados o superintendente regional, dirigente máximo da PF no estado, e três dirigentes que compõem o primeiro nível gerencial do órgão na esfera estadual: o delegado regional executivo, substituto imediato do superintendente regional; o delegado regional de combate ao crime organizado; e o corregedor regional.

Além deles, entrevistaram-se alguns gestores do segundo e terceiro níveis decisórios, como o chefe do Setor de Logística (SELOG), o chefe do Setor de Recursos Humanos (SRH), o chefe do Núcleo de Inteligência Policial (NIP) e o chefe do Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI).

Com intuito de alcançar melhores resultados e tendo em vista o objeto da pesquisa, foi entrevistado também o responsável pela Unidade Integrada de Gestão Estratégica (UIGE), ainda que não atuante nos níveis gerenciais elencados.

A seleção destes profissionais permitiu ao pesquisador aprofundar-se no tema da pesquisa e atingir todos os campos de atuação do órgão.

Os sujeitos da pesquisa são servidores de carreira, de diversos cargos, e estão caracterizados no quadro a seguir:

Quadro 12 – Caracterização dos sujeitos da pesquisa

Entrevistado	Cargo	Área de formação	Tempo de trabalho na PF
1	Delegado	Direito	21 anos
2	Delegado	Direito	15 anos
3	Delegado	Direito	8 anos
4	Delegado	Direito	10 anos
5	Perito	Ciências Contábeis	14 anos
6	Perito	Engenharia Civil e Humanidades	10 anos
7	Agente	Administração	18 anos
8	Escrivão	Direito	14 anos
9	Agente administrativo	Administração	11 anos

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.4 TRATAMENTO DOS DADOS

Preliminarmente se realizou uma revisão da literatura pertinente ao tema da pesquisa. Depois, foram definidas como fontes teóricas as recomendações de boa governança no setor público elencadas no *Estudo 13* do PSC/IFAC, as recomendações do estudo referencial do TCU (BRASIL, 2014c) e especialmente o modelo de referência COSO I, *Controles internos – Estrutura integrada*, consideradas as mais adequadas para diagnosticar quais práticas de gestão voltadas para o controle interno são exercidas pela Superintendência da Polícia Federal no Espírito Santo e quais ainda precisam ser desenvolvidas.

As práticas de gestão apresentadas no *Estudo 13* encontram-se divididas em quatro categorias de recomendações: padrões de comportamento; estruturas e processos

organizacionais; controle; e relatórios externos. Já no *Referencial do TCU*, encontramos os mecanismos de governança divididos em: liderança, estratégia e controle.

Embora utilizem nomenclaturas diferentes, as categorias de recomendações do *Estudo 13* guardam forte relação com os componentes dos mecanismos de governança do *Referencial*, conforme quadro a seguir:

Quadro 13 – Comparativo entre as categorias de recomendações (*Estudo 13* do PSC/IFAC) e os mecanismos de governança (*Referencial* do TCU)

Categorias de Recomendações <i>Estudo 13</i> do PSC/IFAC	Mecanismos de Governança <i>Referencial</i> do TCU
Padrões de comportamento	Liderança
Estruturas e processos organizacionais	Estratégia
Controle	Controle
Relatórios externos	

Fonte: Elaborado pelo autor.

As características e particularidades de tais categorias ou mecanismos são compatíveis aos modelos de controle interno aplicados ao setor público no Brasil e especificamente à Superintendência Regional da Polícia Federal no Espírito Santo.

Para responder à questão de pesquisa e alcançar os objetivos propostos, é necessário então analisar se, no contexto da governança pública, as atividades de controle interno têm recebido a atenção adequada e influenciado a gestão.

Como modelo orientador para elaboração de diagnóstico, o “Formulário de avaliação do sistema de controle interno” utilizado em relatórios de gestão foi adaptado pelo autor para avaliar a percepção dos gestores da SR/ES, no âmbito de suas atribuições, quanto aos componentes dos mecanismos de controles internos propostos pelo COSO I e definidos no Plano Estratégico da PF.

Com base na avaliação desses quesitos e na investigação documental, identificaram-se as boas práticas de controle e gestão executadas atualmente na PF e mapearam-se aquelas que necessitam de melhorias ou estão ausentes.

3.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

Vergara (2009) registra que, na coleta de dados realizada por meio de entrevistas, o pesquisador pode enfrentar dificuldades na comunicação com o sujeito da pesquisa, além de existir a possibilidade de, no tempo disponível para realização das entrevistas, o entrevistado reter ou distorcer informações, mentir ou apresentar verdades parciais.

Neste estudo, a divergência de entendimentos e interpretações entre os entrevistados foi uma das limitações do método, embora o pesquisador tenha tido a preocupação de esclarecer, quando solicitado, alguns conceitos relacionados a sistemas de controle interno e governança pública.

Outra limitação foi o fato de que alguns profissionais haviam sido nomeados para a função há pouco tempo e não possuíam conhecimento consolidado sobre todos os elementos da estrutura do sistema de controles internos da SR/ES.

Além disso, a utilização do COSO I como base para confecção do questionário e elaboração da entrevista, embora muito comum em estudos relacionados aos controles internos, já foi aperfeiçoada no COSO II, *Gerenciamento de riscos corporativos – Estrutura integrada*, tendo apresentado resultados de maior abrangência, especialmente quanto aos aspectos da gestão de riscos e objetivos estratégicos. Contudo, em razão de o objeto desta pesquisa ser a SR/ES, torna-se essencial que a análise guarde coerência com a sistematização aplicada pelo TCU.

Também poderia ser considerado como ponto crítico o acesso a informações protegidas por sigilo, o que implicaria a limitação do método de investigação documental, no entanto o pesquisador realizou a consulta a toda documentação necessária para a pesquisa.

Quanto ao tratamento dos dados, pode ter havido interferência relacionada à experiência profissional do próprio pesquisador, adquirida durante o trabalho desempenhado na Unidade de Controle Interno da SR/ES nos últimos quatro anos.

4 A POLÍCIA FEDERAL

Neste capítulo é apresentada uma contextualização acerca da segurança pública no Brasil e retratada a instituição Polícia Federal, revelando-se sua evolução histórica, rol de competências e organização administrativa. Também se abordam o planejamento estratégico da PF, sua missão, visão de futuro, valores, objetivos institucionais e ações estratégicas, além de sua interação com a sociedade.

4.1 A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A segurança pública é um dever fundamental de qualquer Estado, e a prestação desse serviço deve ser universalizada, conforme dispõe a Constituição Federal no seu artigo 144. Preservar a “ordem pública” e a “incolumidade das pessoas e do patrimônio” é função primordial que justifica a própria instituição do poder estatal. Tal conceito advém do princípio republicano, segundo o qual o Estado é *respublica*, ou seja, “coisa pública”.

O conceito de segurança pública é bastante amplo, mas boa parte dos estudiosos sobre o assunto assegura que ele envolve basicamente duas diferentes concepções. Segundo Oliveira (2009), uma está centrada na ideia de combate ao crime e a outra na prestação de serviço público. A primeira concepção contempla a missão institucional das polícias sob o aspecto bélico, sendo o objetivo primordial combater os chamados inimigos internos, ou seja, os criminosos. Nesse contexto, a política de segurança deveria ser concebida como uma estratégia de guerra. De acordo com a segunda concepção, o objetivo seria servir ao cidadão, desviando-se o foco do combate ao inimigo.

A violência e a criminalidade no Brasil vêm evoluindo assustadoramente nas últimas décadas, ao sabor das condições socioeconômicas. De acordo com Cerqueira (2009), o número de homicídios no Brasil aumentou a uma taxa média anual de quase 5 %. Em todos os estados da Federação, o percentual de investigações que têm algum

êxito e são encaminhadas ao Ministério Público é muito baixo, além de serem mal instruídas, com diversas falhas formais e ausência de provas técnicas, o que demonstra a ineficiência do sistema de persecução penal e, em última análise, prejudica a segurança pública no país.

Segundo Kasznar (2009), investir na segurança pública não é prioridade governamental e faltam recursos especialmente nas grandes metrópoles brasileiras. O despreparo e a precariedade da infraestrutura disponível nas forças policiais impedem um desempenho satisfatório em prol da comunidade e da sociedade.

Os recursos disponíveis na área de segurança pública destinam-se, principalmente: às atividades de policiamento das fronteiras e estradas; ao combate à criminalidade; à valorização dos profissionais e operadores de segurança pública; ao reaparelhamento das polícias; à formação e manutenção da Força Nacional de Segurança Pública e à reestruturação do sistema penitenciário no país.

Assim, é fundamental estimular a participação popular para auxiliar na gestão da segurança pública, para incorporar novas ideias, identificar as principais necessidades e incrementar a transparência das instituições policiais.

4.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍCIA FEDERAL

A Polícia Federal configura-se na atual legislação como um órgão permanente do Sistema Nacional de Segurança Pública, contudo, até chegar ao patamar que ocupa, a instituição passou por algumas transformações, tendo recebido nomeações e atribuições diversas.

De acordo com o sítio da instituição na internet, a instituição teve como origem a Intendência-Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, criada por D. João VI, em 10 de maio de 1808.

Com o Decreto-Lei nº 6.378, de 28 de março de 1944, a antiga Polícia Civil do Distrito Federal, que funcionava na cidade do Rio de Janeiro, então capital da República, foi

transformada em Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), entidade diretamente subordinada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Conforme esse decreto, ao DFSP incumbiam os serviços de polícia e segurança pública no Distrito Federal e, em âmbito nacional, os de polícia marítima, aérea e a segurança de fronteiras. Na ocasião, estabeleceu-se ainda que as secretarias ou departamentos de segurança e chefaturas de polícia dos estados receberiam orientação do órgão a respeito de assuntos de ordem política e social, relacionados com a segurança pública do país.

Posteriormente, por força do Decreto-Lei nº 9.353, de 13 de junho de 1946, foi atribuída competência ao DFSP de também atuar, em todo o território nacional: na apuração das infrações penais que atentassem contra personalidade internacional, estrutura e segurança do Estado, ordem social e organização do trabalho; na regulação da entrada, permanência ou saída de estrangeiros no território nacional; na investigação dos crimes contra a Fé Pública e a Administração Pública, quando o interessado fosse a Fazenda Nacional; e no combate ao comércio clandestino e à facilitação do uso de entorpecentes;

No final da década de 1950, a futura capital federal já estava em avançada fase de construção, e a população crescia desordenadamente em uma cidade cuja administração ainda não estava oficialmente estabelecida. Em razão do volume de pessoas à procura de trabalho rentável ou enriquecimento e do afluxo de aventureiros chegados a Brasília de todas as regiões do país, foi necessária a criação de uma força policial organizada para conter os que perpetravam toda sorte de delinquência.

Com a inauguração de Brasília, em 21 de abril de 1960, todos os órgãos dos poderes da República foram transferidos para a nova capital. A sede do Departamento Federal de Segurança Pública foi instalada precariamente em um galpão de madeira e mais tarde transferida para a Esplanada dos Ministérios. Sem meios para funcionar plenamente, passou-se, então, à busca de uma estrutura para o DFSP calcada em moldes mais avançados, partindo de exemplos de outros aparelhos policiais, tais como os da Inglaterra, Canadá e Estados Unidos.

No final do ano de 1960, foi encaminhado pelo Poder Executivo um anteprojeto de lei com vista à criação de um organismo policial que, em sua composição estrutural, se assemelhasse às instituições de segurança dos países referidos, inclusive no tocante às denominações pretendidas para os cargos a serem criados.

Apenas no ano de 1964, prosperou a ideia da criação de um órgão de segurança pública com capacidade de atuação em todo o território, o que veio a se tornar realidade com a aprovação da Lei nº 4.483, de 16 de novembro, reorganizando então o DFSP com efetivo cunho federal.

A denominação Departamento de Polícia Federal (DPF) só apareceu com a Constituição de 1967, que, por meio do artigo 210, estabeleceu a substituição do nome DFSP, estendendo-a automaticamente a todas as leis e regulamentos.

A atual Constituição Federal, promulgada em 1988, alterou a denominação DPF para apenas Polícia Federal. Apesar disso e de o Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, posicionar o órgão hierarquicamente ao lado das demais secretarias do Ministério da Justiça, ainda é corrente o emprego da denominação Departamento de Polícia Federal.

4.3 ATRIBUIÇÕES E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Conforme disposto no artigo 144 da Constituição de 1988, a Polícia Federal é um órgão permanente, instituído por lei, estruturado em carreira, organizado e mantido pela União e com sede em Brasília, no Distrito Federal, pertencente à estrutura do Ministério da Justiça. Sua função é exercer a segurança pública para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Ela desenvolve atividades de polícia administrativa e judiciária e suas competências são:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho de bens e valores, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União (BRASIL, 1988).

Na função de polícia judiciária, atua com exclusividade na investigação das infrações praticadas em prejuízo de bens, serviços e interesses da União e no cumprimento de determinações do Poder Judiciário. Prepara também os atos da função jurisdicional penal, investigando crimes federais, de ofício ou por provocação do Ministério Público, por meio de inquérito policial, procedimento administrativo com caráter inquisitivo.

Dessa forma, cabe à PF apurar crimes de formação de cartel, crimes contra a ordem tributária, contra o Sistema Financeiro Nacional, contra a Previdência Social, contra o meio ambiente, contra a organização do trabalho, contra os índios, violações dos direitos humanos, crimes eleitorais, genocídios e tráfico ilícito de drogas.

Pode-se citar ainda outros exemplos de crimes que compete à Polícia Federal investigar: fraudes no recebimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e seguro-desemprego, contrabando, descaminho, moeda falsa, falso testemunho praticado perante a Justiça Federal e do Trabalho, corrupção, peculato, desvio de verbas públicas federais, tráfico de armas, lavagem de dinheiro, tráfico de pessoas, entre outros.

Cabe ainda à PF, atuar no combate a crimes contra órgãos federais, investigando roubos, furtos e danos contra a Empresa Brasileira de Correios, a Caixa Econômica Federal, universidades federais, etc.

Na seara da polícia administrativa, tem função fiscalizadora e atribuição de agir de forma preventiva e repressiva, em face de bens, direitos e atividades, com o fito de impedir que o comportamento de indivíduo, empresas ou instituições cause prejuízos para a coletividade. Como suas atividades, pode-se citar:

- a) controle migratório (Lei nº 6.815/1980);

- b) controle de armas (Lei nº 10.826/2003);
- c) controle de segurança privada (Lei nº 7.102/1983 e Lei nº 9.017/1995);
- d) controle de precursores químicos (Lei nº 10.357/2001);
- e) segurança e controle de dignitários (Lei nº 4.483/1964);
- f) controle de identificação criminal e civil (Lei nº 4.483/1964);
- g) controle do patrimônio da União (Lei nº 10.683/2003);
- h) estatística criminal (Decreto-Lei nº 3689/1941);
- i) representatividade externa – INTERPOL (Lei nº 4.483/1964);

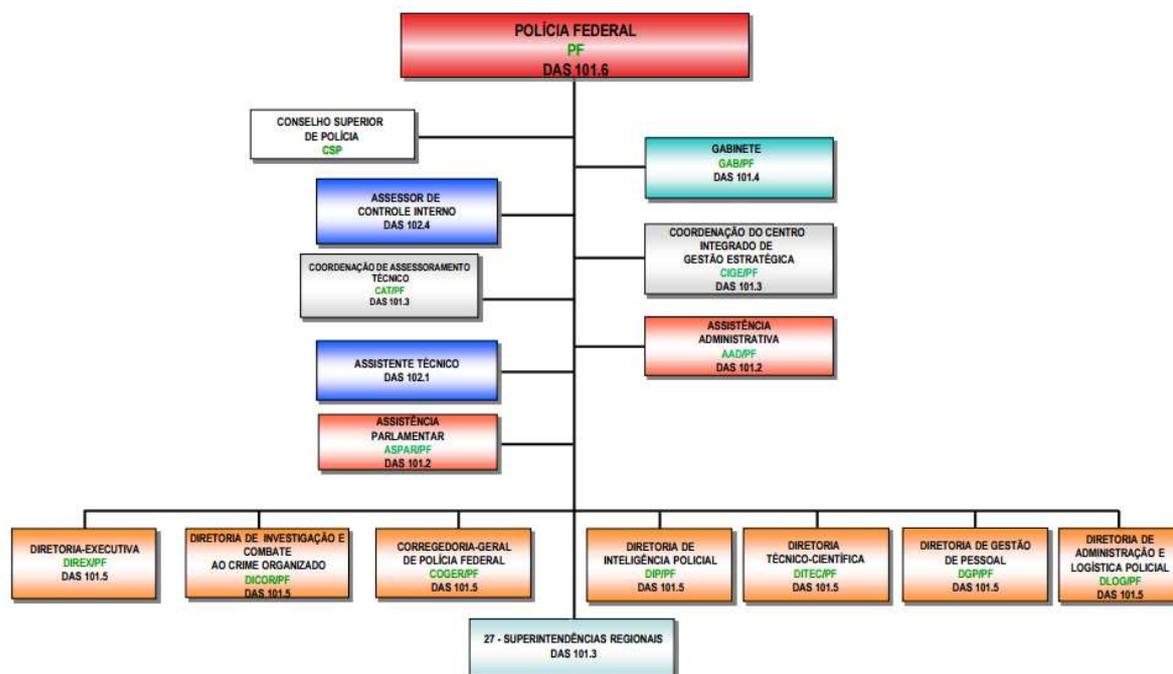
Ainda na esfera de polícia administrativa, a PF promoveu uma interessante ação de comunicação com a sociedade ao divulgar a Carta de Serviços ao Cidadão, com o objetivo de atender ao determinado pelo Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, o qual estabeleceu medidas para simplificação do atendimento ao público.

Esse instrumento de informação é uma ferramenta de gestão concebida pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), cujas ações têm por objetivo tornar as organizações públicas cada vez mais preocupadas com a sociedade. Todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão devem elaborar e divulgar a Carta de Serviços ao Cidadão.

A Carta da PF buscou facilitar e ampliar o acesso do cidadão aos serviços e estimular sua participação no monitoramento do setor público, promovendo a melhoria da qualidade do atendimento. Ela engloba os cinco principais serviços de polícia administrativa prestados diretamente aos cidadãos: controle migratório, controle de armas, controle de segurança privada, controle de precursores químicos e emissão de certidão de antecedentes criminais.

A estrutura organizacional da PF foi definida no seu Regimento Interno, instituído por meio da Portaria nº 2.877/2011-MJ e apresentado no organograma a seguir:

Figura 4 – Organograma da Polícia Federal



Fonte: Brasil (2015).

A Direção-Geral do órgão é responsável por estabelecer os objetivos, as políticas e as metas prioritárias da instituição, em consonância com as diretrizes de segurança pública preconizadas pelo Ministério da Justiça. Ela executa suas atividades firmando contratos, convênios e outros atos de parceria com entidades de direito público e privado.

Para o desempenho de suas funções, a Direção-Geral tem o auxílio de assessores, que atuam no controle interno, na gestão estratégica, na consultoria jurídica, técnica e administrativa, nas relações institucionais com o Poder Legislativo e com entidades estrangeiras. O gerenciamento dessa equipe fica a cargo do chefe de gabinete, que também é encarregado da comunicação oficial da instituição com a imprensa.

O Conselho Superior de Polícia (CSP) é a entidade de deliberação coletiva destinada a orientar as atividades policiais e administrativas em geral e a opinar nos assuntos de relevância institucional. É presidido pelo diretor-geral e tem como membros os diretores, até cinco superintendentes regionais e um adido policial federal, escolhidos em sistema de rodízio.

A Diretoria Executiva responde pelas atividades de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, pelo controle de armas, controle migratório e registro de estrangeiros, controle de segurança privada, controle de produtos químicos, entre outras atividades de polícia administrativa. Fornece apoio operacional às atividades de segurança institucional, segurança de dignitários e de depoente especial. Gerencia a atividade de identificação humana civil e criminal e emite documentos de viagem. O diretor executivo substitui o diretor-geral durante seus afastamentos ou impedimentos legais.

A Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado, por sua vez, é incumbida das atividades relacionadas à polícia judiciária, quais sejam: investigação criminal de infrações penais praticadas por organizações criminosas, tráfico ilícito de drogas e de armas, crimes contra o meio ambiente e patrimônio histórico, contra a ordem econômica e o sistema financeiro nacional, contra a ordem política e social, crimes de contrabando e descaminho de bens, de lavagem de ativos, de repercussão interestadual ou internacional e que exijam repressão uniforme e em detrimento de bens, crimes contra os direitos humanos e de comunidades indígenas, entre outras. Cabe também a esta Diretoria aprovar planos de operações conjuntamente com outras unidades ou com outros órgãos governamentais, promovendo a integração de missões policiais especiais ou forças-tarefas.

A Corregedoria-Geral é responsável por decidir sobre conflitos de competência ou de entendimento no tocante às atividades de polícia judiciária, realizar correições, conduzir processos disciplinares, orientar a interpretação e o cumprimento da legislação e apurar as infrações cometidas por servidores da PF.

A Diretoria de Inteligência Policial responde pelas atividades de inteligência no âmbito da PF e executa operações de contrainteligência e antiterrorismo.

A Diretoria Técnico-Científica é responsável pela prova técnica, conduzindo as atividades de perícia criminal e as ações relacionadas à criação e à manutenção de bancos de dados de perfis genéticos.

A Diretoria de Gestão de Pessoal atua nas atividades de gestão de pessoal, participando de todo o processo de seleção, da formação e da capacitação dos

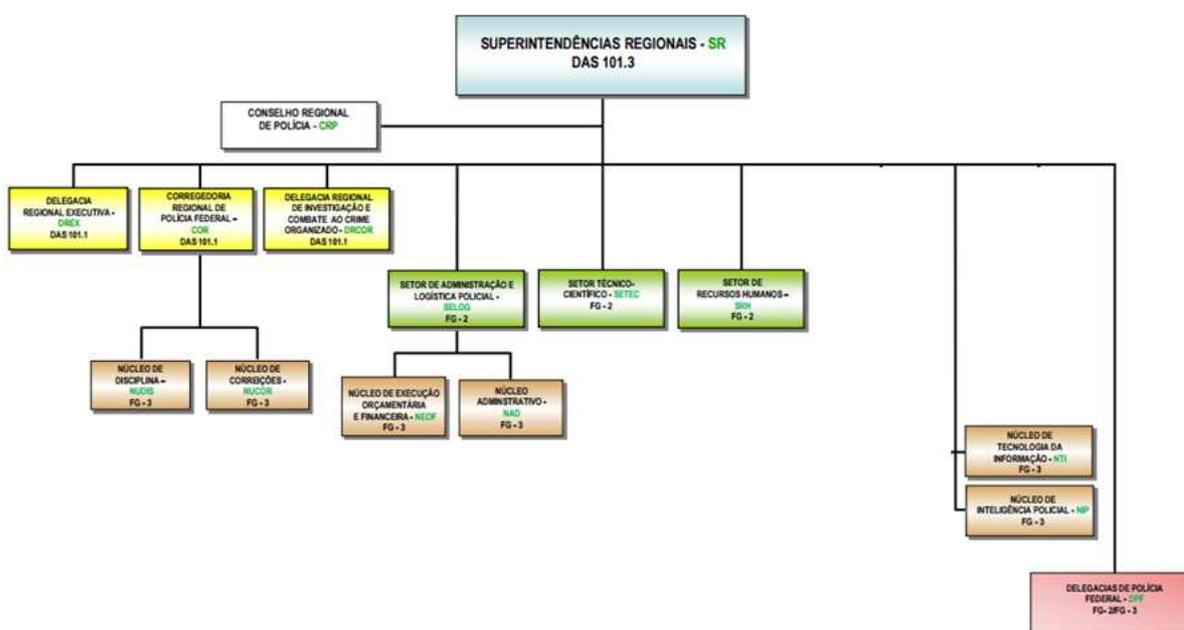
servidores. Ela responde também pela pesquisa e difusão de estudos científicos relativos à segurança pública.

A Diretoria de Administração e Logística Policial atua em ações de planejamento institucional, modernização organizacional e administração geral. Realiza também o planejamento e a administração orçamentária e financeira, bem como a atividade contábil, consolidando informações para subsidiar decisões administrativas.

Aos superintendentes regionais, chefes das unidades da Polícia Federal nos estados, incumbe aprovar projetos, programas, planos de trabalho e de metas, com vistas a alcançar as metas setoriais instituídas e os objetivos fixados pela Direção-Geral, em conjunto com as unidades centrais, coordenando meios e esforços para obter maior agilidade e efetividade das ações.

A estrutura organizacional das superintendências regionais guarda forte relação com o organograma do órgão central, atraindo as mesmas atribuições e responsabilidades e recebendo nomenclaturas semelhantes (FIGURA 5):

Figura 5 - Estrutura organizacional das superintendências regionais



Fonte: Adaptado de Brasil (2015).

4.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

Segundo Lobato (1997), a estratégia é como uma trajetória, definida em face de uma ação estabelecida para alcançar os objetivos organizacionais com êxito. O processo de planejamento estratégico inicia-se efetivamente no momento que se delimita o âmbito de atuação de uma entidade, sendo fundamental realizar um estudo sobre o espaço que ela pretende ocupar e as necessidades que satisfaz.

O primeiro planejamento estratégico da PF foi elaborado no ano de 2007, quando criou-se um grupo de trabalho composto por mais de cinquenta servidores de diversas áreas de atuação e conhecimento. Após alguns estudos, esse grupo formulou o Plano Estratégico 2007-2022 sob orientação de uma empresa de consultoria contratada com essa finalidade.

Sob a coordenação do Escritório de Gestão de Projetos Estratégicos (EGPE), unidade constituída em 2009 com a finalidade de gerenciar projetos, mapear processos e coordenar atividades que envolvessem o planejamento estratégico, ocorreu a primeira revisão do documento.

A Direção-Geral publicou então, no ano de 2010, o Portfólio Estratégico e o Mapa Estratégico da Polícia Federal, para o período de 2010 a 2022, buscando implementar uma gestão moderna, dinâmica e participativa, de forma que a sociedade, o governo e o público interno pudessem obter os melhores resultados das ações definidas.

No ano de 2014, por meio da Portaria nº 4.453, foram aprovadas e publicadas novas versões do Plano Estratégico, Portfólio Estratégico e Mapa Estratégico da Polícia Federal 2010/2022.

Com base na metodologia PMBOK 14, o novo plano estratégico foi dividido nos seguintes tópicos: histórico, negócio, missão, visão, valores, fatores críticos de sucesso, políticas corporativas, macro-objetivos, objetivos institucionais e ações estratégicas. O negócio, a missão e a visão que constam do Plano Estratégico 2010/2022 estão descritos a seguir:

Negócio

Ciência Policial.

Missão

Exercer as atribuições de polícia judiciária e administrativa da União, a fim de contribuir na manutenção da lei e da ordem, preservando o estado democrático de direito.

Visão

Tornar-se referência mundial em Ciência Policial (BRASIL, 2014a).

O Plano Estratégico 2010/2022 elenca cinco valores institucionais: coragem; lealdade; legalidade; ética e probidade; e respeito aos direitos humanos. Elenca também dez fatores críticos para o sucesso da instituição: pessoal motivado; apoio logístico efetivo; capacitação permanente; inteligência bem estruturada; comunicação eficiente; credibilidade mantida; recursos financeiros suficientes; parcerias formalizadas; recursos de ciência e tecnologia atualizados; e infraestrutura adequada.

As políticas corporativas definidas no plano estratégico são as seguintes:

- a) planejamento evolutivo, permanente e flexível;
- b) estímulo da criatividade, pró-atividade e experiência;
- c) incentivo à responsabilidade social;
- d) proteção ao meio ambiente;
- e) respeito aos direitos humanos, à ética e à cidadania;
- f) valorização das pessoas;
- g) fomento ao ensino, pesquisa e ciência.

O planejamento prevê também três macro-objetivos da instituição: ser reconhecida como modelo de gestão perante o poder público; ser reconhecida como motivo de orgulho e admiração perante a nação; e ser reconhecida pelos seus servidores como uma das melhores instituições públicas para trabalhar.

Ainda, foram definidos dez objetivos institucionais, cada um com diversas ações estratégicas, conforme se pode observar do Portfólio Estratégico (ANEXO A).

O Mapa Estratégico é a representação gráfica do planejamento institucional. Ele auxilia a organização a enxergar suas estratégias de forma coesa, integrada e sistemática, a partir de uma cadeia de causa e efeito que conecta os resultados almejados com os respectivos propulsores (ANEXO B).

A Arquitetura de Processos da Polícia Federal está representada por 25 macroprocessos, os quais contemplam 275 processos. Desses 25, 14 são considerados Macroprocessos Finalísticos (ANEXO C).

4.5 RECURSOS HUMANOS

A instituição detém em seus quadros servidores da Carreira Policial Federal e do Plano Especial de Cargos da Polícia Federal criado pela Lei nº 10.682/2003. A Carreira Policial Federal é composta de cinco cargos com as seguintes nomenclaturas: delegado de polícia federal, perito criminal federal, agente de polícia federal, escrivão de polícia federal e papiloscopista policial federal. Já o Plano Especial de Cargos da Polícia Federal, também composto por cargos de provimento efetivo, decorreu do enquadramento de servidores, de acordo com as respectivas atribuições e requisitos de formação profissional (BRASIL, 2003).

Tanto a Carreira Policial Federal como os Cargos de Provimento Efetivo são regidos pela Lei nº 8.112/1990 (Estatuto do Servidor Público Civil Federal) e dependem de aprovação em concurso público para a investidura no cargo, de acordo com o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Desde a posse do policial federal no cargo, a instituição busca sedimentar nele conteúdos básicos para bem assimilar a missão da PF nos contextos histórico, político, institucional, social e ético, as competências constitucionais e infraconstitucionais, os direitos que a lei lhe assegura, os deveres e obrigações estatutárias, suas atribuições e os compromissos éticos e morais do servidor público

e do policial federal, a organização estrutural, as competências das unidades, as atribuições dos dirigentes e chefias, as normas gerais da administração e os regulamentos internos, as manifestações tradicionais do órgão, os símbolos da PF e os valores éticos e morais do policial federal, que embasam a formação do “homem de polícia”. O sentimento do dever e o decoro impõem ao policial federal procedimento irrepreensível, idoneidade moral inatacável e observância dos seguintes preceitos de ética elencados pela Portaria nº 1204/1999-DG/DPF:

- I – Exercer, com eficiência e probidade, os misteres de seu cargo;
- II – Respeitar a dignidade da pessoa humana;
- III – Ser justo e imparcial nos julgamento e atos e na apreciação do mérito dos subordinados;
- IV – Empregar todas as suas energias em benefício do serviço;
- V – Desenvolver, permanentemente, o espírito de cooperação;
- VI – Ser discreto em suas atitudes, maneiras e em sua linguagem escrita e falada;
- VII – Cumprir seus deveres de cidadão;
- VIII – Proceder de maneira ilibada na vida pública e particular;
- IX – Conduzir-se, mesmo fora do serviço ou inatividade de modo a preservar o respeito e o decoro da função policial;
- X – Zelar pelo bom nome da Polícia Federal e de cada um de seus membros obedecendo e fazendo obedecer aos preceitos de hierarquia, da disciplina e da ética do policial federal.

O quantitativo de servidores que compõe a Polícia Federal, de acordo com o Relatório de Gestão de 2016, está discriminado no quadro a seguir:

Quadro 14 – Quantitativo de servidores na Polícia Federal

	Carreiras policiais	Servidores administrativos	Total de servidores
Unidades descentralizadas	10.379	1.901	12.280
Unidades centralizadas	1.325	918	2.243
SR/ES	258	53	311
TOTAL	11.704	2.819	14.523

Fonte: Relatório de Gestão da Polícia Federal 2016.

Nos últimos anos, constatou-se um decréscimo do efetivo da PF, principalmente se considerada a previsão de vacâncias decorrentes de aposentadorias. A tabela a seguir contém o quadro evolutivo do efetivo no período de 2005 a 2016:

Quadro 15 – Evolução do quantitativo de servidores da Polícia Federal

ANO	DPF	PCF	EPF	APF	PPF	TOTAL POLICIAL	PEC	TOTAL SERVIDORES
2005	1.204	520	1.360	5.380	496	8.960	3.365	12.325
2006	1.355	622	1.542	5.690	481	9.690	3.345	13.035
2007	1.585	824	1.684	5.949	474	10.516	3.201	13.717
2008	1.764	939	1.690	6.225	469	11.087	3.053	14.140
2009	1.852	1.119	1.627	6.415	463	11.476	3.054	14.530
2010	1.820	1.117	1.926	6.409	454	11.726	2.755	14.481
2011	1.774	1.107	1.880	6.147	439	11.347	2.627	13.974
2012	1.744	1.107	1.843	5.964	423	11.081	2.532	13.613
2013	1.708	1.097	1.798	6.219	514	11.336	2.413	13.749
2014	1.686	1.089	1.768	6.178	504	11.225	2.343	13.568
2015	1.654	1.117	1.947	5.707	467	10.892	2.741	13.633
2016	1.614	1.107	1.889	6.071	458	11.139	2.804	13.943

Fonte: Brasil (2017, p. 97).

Nota: DPF: delegado de polícia federal; PCF: perito criminal federal; EPF: escrivão de polícia federal; APF: agente de polícia federal; PPF: papiloscopista policial federal; PEC: Plano Especial de Cargos.

Resta evidente que a forma para suprir algumas das necessidades das unidades da Polícia Federal é por meio do fortalecimento da capacidade institucional com a criação de cargos e o respectivo provimento por meio de concursos públicos, medidas dependentes de fatores externos.

4.6 RELACIONAMENTO COM A SOCIEDADE

A sociedade dispõe de acesso a informações de seu interesse por meio do portal eletrônico da Polícia Federal (www.pf.gov.br), o qual sofreu uma alteração em seu

layout no primeiro trimestre de 2016, para seguir o padrão instituído pelo governo federal, e adotou regras de acessibilidade digital mais eficientes.

No espaço virtual, arrolam-se as unidades centrais da PF, superintendências regionais e delegacias de todo o país e as adidâncias e oficialatos da Polícia Federal no mundo. Disponibilizam-se ainda informações institucionais e as atribuições e competências do órgão, de acordo com as disposições constitucionais e legais. Podem ser consultados dados sobre auditorias e seus resultados, detalhes sobre repasses e transferência de recursos (convênios), despesas diversas, servidores, concursos públicos promovidos pela instituição, bem como toda a documentação relacionada aos certames licitatórios e seus contratos.

Existem, além disso, diversos serviços *on-line* à disposição da sociedade referentes à emissão de passaporte comum, certidão de antecedentes criminais, carteira nacional de vigilante, cadastramento de entidade de adoção internacional e regularização de estadia de estrangeiro. O cidadão pode ainda consultar a regularidade de empresa de segurança privada, bem como emitir Guia de Recolhimento da União (GRU) nos diversos casos em que é necessária a impressão do documento.

Também é possível acessar a Ouvidoria da Polícia Federal virtualmente. Ela recebe em média 2.300 acionamentos mensais pela internet, entre denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos (estes não abrangidos pela Lei de Acesso à Informação), que são filtrados e direcionados para as áreas responsáveis para adoção das providências pertinentes.

Pelo sítio eletrônico, o cidadão pode consultar um rol de perguntas frequentes sobre os mais diversos temas inerentes à instituição e acessar *releases* e notas do órgão aos meios de comunicação externos, que podem ser de interesse da população. Três das principais notícias divulgadas pela área de assessoria de imprensa institucional ficam disponibilizadas no portal, e um *hotsite* – acessível através do *link* Agência de Notícias da PF – hospeda todos os comunicados oficiais do órgão.

A Polícia Federal conta ainda com o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), que possui vários canais de acesso: via sítio eletrônico, telefone ou atendimento pessoal na própria instituição. As solicitações da sociedade recebidas por esses canais são

avaliadas, direcionadas e respondidas pelo Gabinete da Direção-Geral. No ano de 2016, o serviço recebeu 1.180 pedidos (média de 98,33 por mês), com tempo médio de resposta de 12,44 dias, inferior ao prazo legal de 20 dias (prorrogáveis por mais 10).

Outro instrumento de comunicação com a sociedade é a Carta de Serviços ao Cidadão, já mencionada no item 4.3, “Atribuições e organização administrativa”, que é uma ferramenta de gestão criada pelo GesPública, disponibilizada *on-line* no sítio da PF. Com ela, busca-se simplificar o atendimento do serviço público ao cidadão. “Ela deve possibilitar à sociedade apropriar-se das informações básicas sobre os órgãos e entidades públicas e deve orientar os públicos alvos em suas decisões sobre como, quando, onde e para quê utilizar os serviços públicos disponibilizados” (BRASIL, 2014a, p. 14).

Atualmente, a Carta de Serviços ao Cidadão está disponível para consulta sobre os cinco serviços mais procurados pela população, que são: antecedentes criminais, armas, imigração, produtos químicos e segurança privada. Para cada uma dessas áreas, foi elaborada uma carta específica, revisada pelo setor pertinente dentro do órgão.

Na pesquisa de satisfação disponível no portal eletrônico da PF, o público escolhe a unidade de prestação do serviço, o tipo de serviço procurado e, por fim, avalia o grau de satisfação no atendimento, com base em oito parâmetros, quais sejam: 1) acesso às informações sobre o serviço; 2) horário de atendimento; 3) cortesia e educação dos atendentes; 4) tempo de espera para ser atendido; 5) prazo para conclusão do serviço; 6) localização da unidade da PF ou do posto de atendimento; 7) instalações físicas; e 8) conservação e limpeza do local de atendimento. Para cada item, podem ser atribuídos os valores “não se aplica”, “insatisfeito”, “satisfeito” e “muito satisfeito”.

O resultado da pesquisa é analisado pelas unidades centrais responsáveis pela prestação do serviço avaliado e utilizado para a melhoria das rotinas de trabalho, melhoria de condições físicas de instalação e infraestrutura dos locais, alterações de endereços das unidades, replicação de metodologias e processos que tenham auferido bons resultados para a satisfação dos cidadãos, entre outras providências eficazes para aperfeiçoar a efetividade dos serviços prestados.

Em relação ao serviço de emissão de passaporte, um dos mais procurados pela sociedade – no ano de 2016, foram emitidos mais de 2.249.790 (dois milhões, duzentos e quarenta e nove mil, setecentos e noventa) documentos de viagem, predominantemente passaportes –, a pesquisa de satisfação dos cidadãos-usuários reportou um índice médio nacional de satisfação de 4,62 em um máximo de 5.

É crescente a interação da população com a Polícia Federal por meio das redes sociais. Solicitações, dúvidas, denúncias e reclamações são comumente encaminhadas aos perfis oficiais do órgão, que são administrados pela Divisão de Comunicação Social. No último ano, houve um aumento considerável dos seguidores da PF em suas redes sociais; atualmente são mais de 2.496.000 (dois milhões, quatrocentas e noventa e seis mil) pessoas no Facebook, 491.000 (quatrocentos e noventa e um mil) seguidores no perfil oficial do Twitter e mais de 157.000 (cento e cinquenta e sete mil) no Instagram. As respostas e os esclarecimentos são enviados diretamente ao cidadão por meio de mensagens.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Após a realização de estudos acerca dos controles internos, da estrutura e da forma de atuação no âmbito da governança pública e de entrevistas com os principais gestores da Superintendência da Polícia Federal no Espírito Santo, passa-se aqui a identificar e analisar as práticas de gestão aplicadas pela SR/ES, comparando-as especialmente com o modelo de sistemas integrados de controles internos COSO I e com estudos sobre boas práticas de governança pública divulgados por meio do *Referencial* do TCU e do *Estudo 13* do PSC/IFAC.

5.1 ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA E CONTROLES INTERNOS

A estrutura de governança interna da Polícia Federal consiste na existência de segmentos que têm a finalidade de auxiliar o órgão no alcance dos objetivos institucionais.

A primeira instância de governança, o Conselho Superior de Polícia, está instituída pela Instrução Normativa nº 04/1994-DPF como órgão de deliberação coletiva, integrante da estrutura básica organizacional da instituição. O CSP tem a finalidade de orientar as atividades policiais e administrativas em geral e examinar assuntos de alta relevância submetidos ao diretor. Seus membros são os titulares dos órgãos centrais. As matérias sob sua deliberação devem se referir ao que dispõe o Regimento Interno e as normas da Polícia Federal. De forma descentralizada, na SR/ES, o Conselho Regional de Polícia tem as mesmas atribuições em âmbito estadual.

Visando propiciar suporte ao processo de aperfeiçoamento da governança, a Portaria nº 4453/2014-DG/DPF, que atualizou o Planejamento Estratégico da PF, incluiu o objetivo institucional “fortalecer a governança”, a fim de incrementar os mecanismos que definem o direcionamento estratégico, supervisionam a gestão, promovem o envolvimento das partes interessadas, gerenciam riscos estratégicos, monitoram os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos e promovem a

accountability e a transparência, garantindo a eficácia e efetividade das ações e fornecendo subsídios para processo decisório de qualidade.

No ano de 2015, com a publicação da Resolução nº 004, o CSP estabeleceu o Código de Ética da Polícia Federal, fortalecendo a governança na área de recursos humanos.

Como outro pilar da estrutura de governança está o sistema de correição da PF, que conta com a presença, na unidade central, da Corregedoria-Geral (COGER). A COGER dispõe de duas unidades específicas para desenvolvimento de atividades de correição: a Coordenação-Geral de Correições e a Coordenação de Disciplina. As unidades descentralizadas, incluindo-se a SR/ES, contam com as Corregedorias Regionais de Polícia Federal, que são responsáveis, entre outras funções, por planejar e executar o Plano de Correições e determinar a instauração de sindicância para apurar irregularidades ou infrações cometidas por servidores lotados na Superintendência ou em suas unidades subordinadas descentralizadas.

Quadro 16 – Procedimentos disciplinares instaurados pela Corregedoria na SR/ES

Ano	PAD	Sindicância investigativa	Sindicância			Sindicância acusatória
			Acidentes de viatura	Extravio de identidade funcional	Extravio de arma	
2015	8	9	4	1	0	0
2016	7	5	3	0	0	0

Fonte: COR/SR/ES

Quanto à estrutura de governança externa, cabe mencionar os trabalhos desenvolvidos pela Advocacia-Geral da União, que, como órgão governante superior, assiste a PF no controle interno da legalidade dos atos administrativos por ela praticados. Mencionem-se ainda os trabalhos de auditorias anuais de gestão e de auditorias de acompanhamento e de julgamento das contas da Polícia Federal realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União.

Agrega valor à estrutura interna de governança a existência dos controles internos administrativos consubstanciados em normativos internos; em controles setoriais de procedimentos; em fiscalizações internas; em ações como revogação e anulação de atos administrativos; em apurações de responsabilidades quando da ocorrência de fraudes, desvios e danos ao erário, com o devido ressarcimento aos cofres públicos; e em comunicações oficiais por meio de Boletins de Serviço ou *e-mail* funcional.

A Polícia Federal conta com um assessor de controle interno, cujas atribuições, previstas na Instrução Normativa nº 013/2005-DG/DPF, se resumem em: auxiliar a Direção-Geral em assuntos relacionados à aderência do órgão aos atos legais e normativos; à comunicação interna de decisões; à comunicação externa com órgãos diversos, sobretudo CGU e TCU.

Registre-se a existência nas superintendências regionais distribuídas pelo país, entre as quais, a SR/ES, de Unidades de Controle Interno, replicando nas estruturas descentralizadas a instância de apoio aos superintendentes regionais presente no Órgão Central.

Cabe ressaltar que todas as demandas apresentadas pelos órgãos de controle têm como padrão estabelecido o devido trâmite pelo Assessoria de Controle Interno, em âmbito central, e pela Unidade de Controle Interno, na SR/ES, o que amplia os mecanismos de controle de atendimento, unifica procedimentos e permite o conhecimento e a disseminação de boas práticas adotadas pelas áreas.

Nesse contexto, a Assessoria e a Unidade de Controle Interno da SR/ES têm atuado, entre outras atividades, no suporte ao planejamento e à execução dos trabalhos de auditoria realizados periodicamente pelo TCU e pela CGU, o que inclui o posterior acompanhamento às determinações e recomendações resultantes desses trabalhos.

Embora a PF não conte com uma unidade de auditoria interna em virtude da impossibilidade legal desse instrumento no âmbito da administração direta, registram-se avanços no desenvolvimento tanto de parâmetros para a criação de um Plano Anual de Auditoria Interna como das etapas para a realização desse plano.

5.2 AMBIENTE DE CONTROLE

O ambiente de controle é a consciência de controle da instituição e pode ser interpretado como um conjunto de normas, processos e estruturas que servirá de base para a condução do controle interno por toda a organização. A alta administração constitui as normas de conduta esperadas e estabelece a estrutura de governança e diretrizes sobre o controle interno, reforçando as expectativas nos vários níveis da organização.

A história e cultura da instituição moldam o ambiente interno e a maneira como são conduzidas as atividades. É o que chamamos de tom da organização, o qual reflete a cultura de riscos e a forma como estes são encarados e gerenciados.

A filosofia e o estilo gerencial da alta administração adotados para conduzir a atividade da instituição demarcam o nível de risco em que esta opera, afetando o controle interno. Atitudes pouco prudentes na condução dos objetivos e a desconsideração de aspectos relacionados ao controle ou às boas práticas administrativas degeneram o ambiente interno e elevam os níveis de risco na organização.

Por outro lado, quando a alta administração demonstra compromisso e liderança, no que diz respeito a controles internos, aos demais níveis da organização, apoiando a auditoria interna e outras áreas críticas para o controle, bem como cumprindo os planos de ação recomendados pela auditoria interna e pelos órgãos de controle, transmite a mensagem de que controle interno é importante. Assim, os demais membros da organização sentirão essa atitude e responderão a ela observando conscientemente os controles estabelecidos.

A integridade e os valores éticos são dois dos principais componentes da organização e servem como preceitos que permitem à estrutura de governança cumprir com sua tarefa de supervisionar o conjunto organizacional e delegar autoridade e responsabilidades. Um ambiente de controle positivo influencia a consciência de controle nas pessoas e fornece disciplina e estrutura, que se difunde sobre todo o sistema de controle interno.

O ambiente de controle fornece uma base para avaliar seja a adequação e eficácia dos sistemas de controle interno seja a capacidade de uma entidade assegurar uma governança corporativa responsável, com a confiabilidade dos relatórios financeiros. O ambiente de controle serve como base para os outros componentes (REZAAE, 1995).

Dentro do objetivo institucional de “fortalecer a governança”, faz parte do plano estratégico da Polícia Federal a ação de “aprimoramento do ambiente de controle”, a qual tem como finalidade desenvolver, sistematizar e implementar mecanismos para que os controles internos adotados contribuam para a consecução dos resultados planejados, mediante uma adequada segregação de funções, comunicação eficiente e procedimentos e instruções operacionais padronizados e formalizados, nos quais haja incentivo à participação dos servidores e cujos mecanismos gerais sejam percebidos por todos os trabalhadores nos diversos níveis da estrutura organizacional.

Na avaliação acerca da integridade e valores éticos na SR/ES, registre-se a existência de código de ética devidamente formalizado por meio da Resolução nº 004/2015, do Conselho Superior de Polícia do Departamento de Polícia Federal, estabelecendo, além das disposições gerais, os princípios fundamentais, deveres, vedações, composição e funcionamento da comissão de ética.

Os níveis individuais de autoridade e de responsabilidade estão claramente estabelecidos, assim como as competências e as atribuições estão adequadamente previstas no Regimento Interno da SR/ES. Quando algum servidor não age de acordo com os padrões de conduta e de comportamento esperados ou conforme as políticas e procedimentos recomendados, a Corregedoria Regional, na sua seara de controle, adota medidas disciplinares e/ou punitivas e executa as devidas ações corretivas.

A postura da alta administração, ao deixar claro para os servidores quais são as políticas, procedimentos, código de ética e conduta a serem adotados, tem desempenhado papel determinante no ambiente de controle. Os servidores, por sua vez, sabem o que deve ser feito e como fazê-lo.

As decisões críticas são definidas no nível hierárquico adequado, de acordo com as previsões constantes do Regimento Interno da Polícia Federal, recentemente publicado por meio da Portaria nº 490/2016 do Ministério da Justiça.

Visando proporcionar o aperfeiçoamento da atuação dos servidores em ações de polícia judiciária e contribuir para o sucesso da atividade finalística da PF, houve atualização dos procedimentos e instruções operacionais, formalizados de maneira padronizada para a investigação criminal. No âmbito da polícia administrativa e das atividades administrativas, a pesquisa pôde constatar que se está buscando a padronização por meio de alinhamentos em encontros e eventos de capacitação, bem como pela divulgação interna, mas que os processos ainda são realizados da forma costumeira e carecem de modelagem e uniformização.

As normas estabelecidas também contemplam aspectos de controle de acesso a bens, a documentos, a informações e a registros (físicos e informatizados).

Na estrutura da SR/ES, à exceção do Setor de Recursos Humanos, foi observada uma adequada segregação de funções, de forma a evitar conflito no desempenho de tarefas exercidas por um mesmo setor ou por uma mesma pessoa, contudo a reduzida dotação de pessoal aliada ao maior volume de pedidos de aposentadoria em razão da reforma previdenciária em discussão é um ponto crítico à manutenção dessa condição e pode em pouco tempo comprometer a qualidade dos trabalhos.

Outro ponto que merece destaque diz respeito à assimetria na percepção, pelos servidores dos diversos níveis de estrutura do órgão, dos mecanismos gerais de controle instituídos pela SR/ES. Essa percepção apresenta diversos graus e é mais acentuada nos servidores que ocupam cargos de chefia.

As entrevistas realizadas com a alta administração demonstraram que os dirigentes do primeiro e segundo níveis da SR/ES percebem os controles internos como essenciais à consecução dos objetivos do órgão, oferecendo estrutura e suporte adequados ao seu funcionamento e aprimoramento, porém essa visão ainda não é transmitida aos demais níveis, em que o entendimento é de que a alta administração percebe a importância dos controles internos, mas não os considera essenciais.

Embora haja esse conceito, a organização como um todo compreende que os controles internos adotados contribuem para a consecução dos objetivos da SR/ES.

Nesse contexto, o entrevistado 6 afirma:

Como essenciais eu não sei se eu diria, mas eu percebo que eles consideram como muito importantes, como necessários... essencial talvez seja um próximo passo.

Quanto à comunicação, também há percepções diferentes entre o primeiro e segundo níveis da administração e os demais. A alta administração a considera adequada e eficiente, enquanto os demais a julgam deficiente, precisando de aprimoramento em diversos aspectos, que serão tratados no item 5.5, “Informação e comunicação”.

Embora a alta administração seja receptiva e atue de forma a receber sugestões, não foram observados mecanismos implementados por rotina formal que garantam ou incentivem a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da SR/ES na elaboração dos procedimentos e das instruções operacionais. Há apenas ações pontuais dependentes da necessidade e da chefia condutora da atividade.

5.3 AVALIAÇÃO DE RISCOS

Toda organização enfrenta diversos riscos, de origem tanto interna quanto externa. Define-se risco como evento futuro e incerto que, caso ocorra, pode impactar negativamente o alcance dos objetivos da organização. A avaliação desses riscos envolve um processo dinâmico, que visa identificar e mensurar sua probabilidade e impacto. Em toda entidade, são consideradas tolerâncias em relação aos riscos estabelecidos.

Assim, a avaliação de riscos estabelece um suporte para determinar a maneira como eles serão gerenciados. Uma condição prévia à avaliação de riscos é o estabelecimento, pela administração, de objetivos ligados aos diferentes níveis da

entidade, dentro de categorias – operacional, divulgação e conformidade –, com clareza suficiente para identificar e analisar os riscos à realização deles.

A administração também considera a adequação dos objetivos à entidade. A avaliação de riscos requer ainda que se considere o impacto de possíveis mudanças no ambiente externo e dentro do próprio modelo de negócio que podem tornar o controle interno ineficaz.

Consciente da importância da gestão da avaliação de riscos, a alta administração da SR/ES estabeleceu-a como uma das ações estratégicas previstas no objetivo institucional de “fortalecer a governança” no plano estratégico da Polícia Federal.

Essa ação visa diagnosticar, mensurar, classificar, priorizar e probabilizar os riscos, a fim de adotar as medidas para o tratamento daqueles, de origem interna ou externa, envolvidos nos processos estratégicos e que gerem informações úteis à tomada de decisão. Ela também define os níveis de riscos que podem ser assumidos pelos diversos níveis da gestão, avaliando-os de forma contínua.

A avaliação de riscos pode ser feita por meio de análises qualitativas e quantitativas, ou pela combinação de ambas. Os gestores são responsáveis por essa medida no âmbito das unidades, dos processos e das atividades que lhes são afetos.

Os riscos que requerem identificação, análise e administração decorrem de diversos fatores, tais como: alterações operacionais, rotatividade de pessoal, incorporação de novas atividades, reestruturações administrativas, inserção de novos sistemas de informações, entre outros. Cada risco que possa prejudicar ou impedir o alcance do objetivo deve ser detectado e priorizado.

Em relação à gestão desses riscos que podem comprometer o alcance dos objetivos institucionais, além das ações atinentes aos gestores, relativas à condução diária de seus processos, destaca-se a atuação da PF para atingir as metas de “reduzir a criminalidade” e “promover a cidadania”.

Os documentos estratégicos da PF estão aderentes às suas atribuições previstas na Constituição Federal e em outras leis específicas, além disso, estão aderentes ao programa Justiça, Cidadania e Segurança Pública do PPA 2016-2019, do MJ, e ao

Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça 2015-2019, como pode ser verificado no exemplo ilustrado no quadro a seguir:

Quadro 17 – Exemplo de correspondência dos objetivos estabelecidos por diferentes órgãos da esfera pública

Objetivo do PPA	Fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com ênfase nas organizações criminosas, tráfico, corrupção e lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira. Metas PPA: Incrementar o combate ao crime organizado por meio de operações especiais de polícia judiciária da União e contribuir para a redução da impunidade ampliando o percentual de elucidação de infrações penais de atribuição da PF.
Objetivo estratégico do MJ	Fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com enfoque em organizações criminosas, tráfico, corrupção e lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira.
Objetivo institucional da PF	Reduzir a criminalidade e promover a cidadania.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PPA 2016-2019

Os objetivos e o plano de metas da SR/ES estão formalizados e são definidos em conjunto com a direção geral da PF, considerando diversos aspectos, como restrições orçamentárias, restrições de contratação de pessoal e definição de prioridades. As metas também são debatidas democraticamente, buscando usar como parâmetro os resultados alcançados no ano anterior.

Na SR/ES, os objetivos centrais são claramente estabelecidos e comunicados aos responsáveis pelo seu êxito. Os objetivos de cada atividade guardam relação com os objetivos gerais da organização e planos estratégicos, contemplando aspectos de efetividade e eficiência das operações, de confiabilidade nos relatórios (gerenciais e financeiros) e de conformidade em relação às leis e normativos aplicáveis.

Contudo, a pesquisa de campo demonstrou que a identificação de processos críticos ainda precisa ser aperfeiçoada. Embora ela exista para promover, por exemplo, ajustes de alocação de pessoal ou distribuição de material em razão de cortes orçamentários, ainda não é muito precisa e é realizada de maneira empírica, pois

depende do responsável pela atividade. Carece, portanto, de uma procedimentalização para que se torne eficaz.

Nesse contexto, o entrevistado 3 descreve sua percepção acerca da existência de um claro estabelecimento dos processos críticos da seguinte maneira:

Não, eu diria que não... um claro estabelecimento desses processos críticos, de eventuais fatores externos que podem ter uma influência negativa, de uma forma bastante clara e eventualmente até manualizada de como proceder caso ocorra uma determinada situação, pelo menos as situações mais previsíveis, ainda que sejam imprevisíveis, eu acho que não, eu acho que ainda carece um pouco dessa melhor estruturação.

No que tange à gestão de riscos, o Núcleo de Inteligência Policial da SR/ES desenvolveu um trabalho que culminou com a formalização de um Plano de Segurança Orgânica, tratando de contramedidas a serem adotadas, proteção das informações, monitoramento das vulnerabilidades, camadas de controle de acesso às informações, além da segurança das instalações. Esse plano, no entanto, deve ser constantemente aprimorado.

Assim como na identificação dos processos críticos, o diagnóstico dos riscos, seja de origem interna ou externa, envolvidos nos processos estratégicos da SR/ES, bem como a identificação da probabilidade de sua ocorrência, também é realizado, porém de maneira informal. Possíveis efeitos dos riscos são analisados de forma casuística, não havendo a prática de diagnosticá-los de forma instrumentalizada, seja na área administrativa, seja na área operacional, porém intuitivamente há um planejamento realizado de forma pontual para mitigar alguns deles.

Embora não haja definição clara e precisa dos níveis de riscos, sua identificação e avaliação é realizada de forma dinâmica nas atividades finalísticas da instituição, sempre por meio de reuniões e trocas de experiência. Não existe, porém, doutrina formal ou procedimentalização para orientar o processo decisório.

Outro fator que deve ser observado é a ausência de mensuração bem como de classificação em uma escala de prioridades dos riscos. O trabalho é realizado apenas de forma a responder as demandas de forma intuitiva.

Quanto à possível ocorrência de perdas decorrentes de pequenas fragilidades nos processos internos do órgão, além de ser de difícil mensuração, é pouco relevante. Na ocorrência de fraudes e desvios, é prática do órgão instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos.

A alta administração também está atenta para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores de responsabilidade da SR/ES, monitorando o cumprimento das normas nacionais para guarda de valores, armas de fogo, produtos químicos, entre outros procedimentos que definem protocolos de controle e passam por correição da Corregedoria da SR/ES, que avalia sua aderência às normas.

5.4 POLÍTICAS DE CONTROLE

Políticas de controle são ações estabelecidas por meio de atividades e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos. Elas são desempenhadas em todos os níveis da entidade, em vários estágios dentro dos processos corporativos e no ambiente tecnológico.

Quando executadas a tempo e de maneira adequada, as políticas de controle permitem a redução ou administração dos riscos. São elas que contribuem para assegurar que os objetivos sejam alcançados, as diretrizes administrativas sejam cumpridas e as ações necessárias para gerenciar os riscos com vistas à consecução dos objetivos da entidade sejam realizadas.

Essas políticas são parte do sistema de controle interno e, mesmo numa perspectiva do conjunto de todas elas, não devem ser confundidas com ele próprio.

Suas atividades podem ter natureza preventiva ou de detecção e abranger uma série de performances manuais e automáticas, como autorizações e aprovações, verificações, reconciliações e revisões de desempenho da atividade. A segregação de funções está geralmente implicada na seleção e no desenvolvimento das atividades

de controle. Mesmo nos casos em que a segregação de funções for impraticável, a administração deverá selecionar e desenvolver atividades alternativas de controle.

O aprimoramento das políticas de controle, de natureza preventiva ou de detecção, é uma das ações estratégicas no âmbito do objetivo institucional de fortalecer a governança, fazendo parte do plano estratégico da Polícia Federal, e visa ao estabelecimento de controles apropriados, que estejam pautados em um plano de longo prazo, tenham custo compatível com os benefícios de sua aplicação, sejam abrangentes e razoáveis e diretamente relacionados à diminuição de riscos e ao alcance dos objetivos estabelecidos.

Para alcançar os objetivos operacionais e institucionais da Polícia Federal, e especificamente da SR/ES, existem políticas e ações, de natureza preventiva e de detecção, que visam diminuir riscos inerentes às atividades dos diversos segmentos da entidade, tais como a Delegacia Regional Executiva (DREX), a Delegacia de Combate ao Crime Organizado (DRCOR), a Corregedoria Regional (COR), o Núcleo de Inteligência Policial (NIP), entre outros. Verifica-se também que os gestores se preocupam em assegurar que decisões críticas sejam tomadas com aprovação adequada no que diz respeito ao nível hierárquico.

Considerando a necessidade de estabelecer indicadores e metas de desempenho das superintendências regionais para direcionar as ações como uma forma de desdobramento dos objetivos institucionais do Plano Estratégico 2014-2022 da PF, o Conselho Superior de Polícia aprovou indicadores de desempenho, por meio da Resolução nº 003-CSP/DPF de 2015, cuja fórmula está detalhada no Anexo D. Além disso, durante o ano de 2015, foram elaborados outros indicadores, propostos pelos gestores dos respectivos processos, os quais também compõem o conjunto de indicadores de desempenho das unidades descentralizadas.

Definiram-se metas para cada SR, realçando a contribuição esperada de cada uma delas para os resultados da instituição nesses períodos. Anualmente, os gestores dos processos nas unidades centrais, em conjunto com os responsáveis na SR/ES, a partir da medição verificada e de outras informações, reavaliam as metas estabelecidas, podendo ou não realizar ajustes.

A SR/ES mantém acompanhamento contínuo para assegurar o cumprimento adequado das metas estabelecidas, conforme demonstrado no quadro a seguir, em que são apresentados os resultados das medições desses indicadores em 2015 e 2016 e metas para 2016 a 2017.

Quadro 18 – Indicadores e metas da Superintendência Regional da Polícia Federal no Espírito Santo

(continua)

Resultado do Indicador		Meta	
01/01/2015 a 31/12/2015	01/01/2016 a 31/12/2016	2016	2017
Indicador 1: Relação entre inquéritos relatados e instaurados			
92 %	109 %	90	100
Indicador 2: Relação entre as cartas precatórias cumpridas e/ou devolvidas e as cartas precatórias recebidas pela Superintendência Regional e suas unidades vinculadas			
106 %	98 %	90	100
Indicador 3: Relação entre notícias-crime analisadas pela Corregedoria e as notícias-crime protocoladas na Superintendência Regional e suas unidades vinculadas			
98 %	92 %	90	100
Indicador 4: Relação entre a quantidade de operações especiais de polícia judiciária (OEPJ) e o total de servidores da Superintendência Regional e de suas unidades jurisdicionadas (1)			
0,05 OEPJ por servidor	0,055 OEPJ por servidor	0,298	0,0581
Indicador 5: Relação entre a quantidade inquéritos relatados com indicação da autoria somados aos relatados sem indicação da autoria por não constatação de prática de infração penal e o total de inquéritos relatados (eficácia dos inquéritos do Departamento de Polícia Federal) (2)			
66,33 %	82,72 %	71	71
Indicador 6: Relação entre a quantidade de vitorias realizadas em empresas de segurança privada na circunscrição na Superintendência Regional (Delegacia de Controle de Segurança Privada e delegacias descentralizadas) e o total de empresas de segurança privada da circunscrição da SR			
148 %	66,67 %	100	100
Indicador 7: Relação entre a quantidade de vitorias realizadas em agências bancárias e postos de atendimento bancário na circunscrição da Superintendência Regional (Delegacia de Controle de Segurança Privada e delegacias descentralizadas) e o total de agências bancárias e postos de atendimento bancário da circunscrição da SR			
7,28 %	91,22 %	100	100

Quadro 16 – Indicadores e metas da Superintendência Regional da Polícia Federal no Espírito Santo

(conclusão)

Indicador 8: Relação entre a quantidade de passaportes comuns emitidos na circunscrição da SR e o total de estações de trabalho de expedição de passaportes cadastradas nos postos de expedição de passaportes da SR			
3865,71	7830,62	7924,71	8320,94
Indicador 11: Produtividade média de elaboração de laudos de perícia criminal			
51,15	55,83	56,67	61,36
Indicador 12: Quantidade de operações especiais de polícia judiciária (OEPJ) desencadeadas pela Superintendência Regional (1, 3)			
13	18	9	19
Indicador 13: Disponibilidade imediata de vagas em dias de agendamento eletrônico para atendimento ao cidadão requerente de passaporte			
2,91 dias	3,2 dias	7	7

Fonte: Relatório de Gestão de 2016

Notas: Indicadores 9 e 10 dizem respeito a tempo de espera para atendimento nas cabines de fiscalização migratória localizadas nas áreas de embarque (9) e desembarque (10) internacional de aeroportos e não se aplicam à SR/ES.

- (1) Este indicador também será utilizado para apuração da meta do PPA 2016-2019, “incrementar o combate ao crime organizado por meio de operações especiais de polícia judiciária da União”.
- (2) Este indicador também será utilizado para apuração da meta do PPA 2016-2019, “contribuir para a redução da impunidade ampliando o percentual de elucidação de infrações penais de atribuição da Polícia Federal”.
- (3) Este indicador faz parte do conjunto de indicadores estratégicos do Ministério da Justiça (Planejamento Estratégico 2015-2019).

Na Superintendência Regional da PF no Espírito Santo existem normatizações internas de fácil acesso aos servidores que formalizam as regras necessárias ao funcionamento da entidade, definindo responsabilidades, fluxos operacionais, funções e procedimentos, e indicam os controles a serem implementados. As informações sigilosas também têm recebido o tratamento previsto na política de segurança da instituição.

Observaram-se atividades de controle também no acesso a sistemas informatizados. A autorização para pesquisa de certos bancos de dados requer assinatura de termo

de responsabilidade, participação em atividades pré-estabelecidas e autorização de superiores hierárquicos.

Quanto à segurança física, proteção do patrimônio e das informações, ainda há uma deficiência no controle de acessos, já mapeada por meio do Plano de Segurança Orgânico confeccionado pelo Núcleo de Inteligência Policial, mas que requer aporte de recursos para ser resolvida por meio da contratação de sistema de atendimento e gerenciamento de acesso mais eficaz.

No âmbito administrativo, é conveniente citar a Portaria DG/PF nº 7.180/2017, que regulamenta a aplicação de limites e instâncias de governança, definindo aspectos como alçadas, limites determinados quanto à aprovação de valores para celebrar contratos.

A segregação de funções ou atividades é um princípio básico de controle interno, que reduz o risco de erros humanos, de ações indesejadas e, ainda, da não detecção de tais ocorrências, muito embora os conluios possam reduzir ou destruir a eficácia desta atividade de controle.

No decorrer da pesquisa, observou-se que, com exceção do Setor de Recursos Humanos, a segregação de funções é praticada na SR/ES, mitigando a possibilidade de que um indivíduo cometa um erro ou fraude e esteja em posição que lhe permita escondê-los. Conforme já esclarecido anteriormente, a reduzida dotação de pessoal, aliada ao maior volume de pedidos de aposentadoria, é um ponto crítico à manutenção dessa condição e, em pouco tempo, pode comprometer a qualidade dos trabalhos.

Outra iniciativa que merece destaque é a implantação, vinculada ao Gabinete do Superintendente Regional da SR/ES, da atividade de conformidade de registro de gestão, visando padronizar os procedimentos e garantir que todos os registros sejam fidedignos e efetuados em observância às normas vigentes. A conformidade dos registros de gestão consiste na certificação dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e na existência de documentos que comprovem as operações.

Também de grande importância foi a criação da Unidade de Controle Interno (UCI), implantada pela SR/ES por meio da Portaria DG/DPF nº 3866/2013, com a finalidade de assessorar o superintendente regional na análise da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão, bem como na prestação de contas aos órgãos de controle interno e externo.

No seu âmbito de atuação, a UCI da SR/ES, durante atividade de controle preventivo da economicidade da gestão, evitou potenciais perdas de difícil mensuração, além de realizar economias decorrentes da análise de contratos, de processos licitatórios, de despesas com diárias e passagens, bem como de despesas indevidas com pagamento de pessoal, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 19 – Atividades realizadas pela UCI e seus resultados

Atividade	Perdas evitadas/Economia realizada (R\$)	
	2015	2016
Análise de contratos e processos licitatórios	32.715,25	24.272,50
Análise de concessão de diárias e passagens / Ressarcimentos	1.652,20	122,00
Despesas com pessoal	0,00	21.752,00

Fonte: Unidade de Controle Interno/SR/ES

A pesquisa permite afirmar ainda que as atividades de controle são abrangentes e razoáveis, são implementadas de maneira ponderada, consciente e consistente, e que, de modo geral, a relação custo/benefício do controle é satisfatória.

Corroborando com essa afirmação a manifestação do entrevistado 1 que se posiciona da seguinte forma:

Com certeza [é satisfatório]. O custo-benefício do controle é mostrado no dia a dia com o resultado do trabalho: quanto menos controle, menos qualidade e menos produção.

Dessa forma, pode-se afirmar que existem políticas e ações de natureza preventiva e de detecção, estabelecidas pela alta administração, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da SR/ES.

5.5 INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

A informação é necessária para que a entidade cumpra responsabilidades de controle interno a fim de apoiar a realização de seus objetivos. A administração obtém ou gera e utiliza informações importantes e de qualidade, originadas de fontes tanto internas quanto externas, para apoiar o funcionamento de outros componentes do controle interno. A comunicação é o processo contínuo e iterativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias.

Por meio da comunicação interna, as informações são transmitidas para a organização, fluindo em todas as direções da entidade. Ela permite que os funcionários recebam uma mensagem clara da alta administração de que as responsabilidades pelo controle devem ser levadas a sério. A comunicação externa apresenta duas vertentes: permite o recebimento, pela organização, de informações externas significativas, e proporciona informações a partes externas em resposta a requisitos e expectativas.

O potencial informativo é importante para fornecer suporte ao processo decisório em todos os níveis, de maneira que todos possam cumprir suas responsabilidades, favorecendo o alcance dos objetivos.

A ação estratégica “aprimoramento dos mecanismos e estratégias da comunicação” faz parte do objetivo institucional visando fortalecer a governança e consta do plano estratégico da Polícia Federal. Tem como meta identificar, documentar, armazenar e comunicar tempestivamente, prestando informações relevantes, atuais, precisas e acessíveis, perpassando toda a estrutura da Polícia Federal, que sejam dotadas de qualidade suficiente para permitir ao gestor a tomada de decisão e ao público interno a execução das responsabilidades de forma eficaz.

A Superintendência da Polícia Federal no Estado do Espírito Santo conta com uma Assessoria de Comunicação Social, vinculada ao Gabinete do Superintendente Regional, a qual atua divulgando aos meios de comunicação externos o trabalho da PF no estado, bem como informando o público interno sobre novos normativos, procedimentos, eventos, etc.

A transmissão da informação na SR/ES é habitualmente documentada. Embora nem sempre o registro seja feito de maneira formal, busca sempre atender os requisitos de identificação, precisão e armazenagem adequada.

A pesquisa demonstrou que há uma clara diferença de percepção quanto à disseminação interna da comunicação. Os mais altos níveis entendem que a maneira de disseminar as informações perpassa todos os níveis hierárquicos da SR/ES, atendendo às expectativas dos diversos grupos de servidores, transpondo toda sua estrutura e atingindo seus componentes, contribuindo assim para a execução das responsabilidades de forma eficaz, porém, para os demais níveis, a percepção é a de que a informação não os alcança, atingindo muitas vezes apenas os gestores dos maiores níveis.

Nesse contexto, ao ser perguntado se a maneira de disseminar as informações perpassa todos os níveis hierárquicos da SR/ES, atendendo às expectativas dos diversos grupos de servidores, transpondo toda sua estrutura e atingindo seus componentes, contribuindo assim para a execução das responsabilidades de forma eficaz, o entrevistado 7 deu a seguinte resposta:

Não, eu acho que elas só atingem os gestores bem dentro daquela estrutura hierárquica em separado.

Já o entrevistado 4 apresentou a seguinte percepção acerca da mesma indagação:

Geralmente sim; só não passa por todos esses níveis hierárquicos quando já é uma informação padronizada, que ocorre corriqueiramente, até para não causar mais burocracia, mas todas as informações importantes e que precisam de uma decisão superior obedecem todos os níveis hierárquicos.

Portanto, no que concerne ao atendimento das expectativas dos diversos grupos e indivíduos da SR/ES com as informações divulgadas internamente e se estas contribuem para a execução de suas responsabilidades de forma eficaz, as entrevistas realizadas, mais uma vez, demonstraram uma divergência de percepção entre os dois primeiros níveis da gestão e os demais.

Enquanto a alta administração entende que a informação atende às expectativas dos diversos grupos e indivíduos, os demais níveis da administração entendem que, embora haja mecanismos, não há cultura de transmitir as informações de forma disseminada.

Nesse contexto, o entrevistado 5 descreve a situação da seguinte maneira:

Até que a comunicação funciona bem. Se pegarmos o [sistema de] mensageria, o Sigepol, os e-mails, até que funcionam bem, mas ainda não tem muita responsabilidade de quem recebe, principalmente das chefias, porque quando você recebe uma informação, por exemplo, participar de algo, e a chefia não dissemina para os outros servidores, ela fica praticamente entre a administração e... esbarra nos chefes, não chega ao pessoal da execução.

Já o entrevistado 3 apresenta a seguinte perspectiva sobre o assunto:

Acredito que sim [que a informação divulgada internamente atende às expectativas dos diversos grupos e indivíduos da SR/ES]. A Polícia Federal internamente tem alguns sistemas que servem para divulgação de informações relevantes, de orientações da administração. São sistemas simples, mas, apesar da simplicidade dos sistemas, se tem a eficiência que se espera dos sistemas.

A SR/ES conta com uma estrutura organizacional e de suporte tecnológico que garante o processamento de dados e a elaboração de informações gerenciais de forma confiável e tempestiva. Os sistemas de informática são seguros e confiáveis, contemplando aspectos como segurança no acesso/identificação e crítica na entrada de dados e procedimentos de *backup*, porém carece de planos de contingência para questões-chave, como interrupções de acesso a sistemas.

A pesquisa constatou, entretanto, que não há consenso entre os níveis hierárquicos da SR/ES acerca de diversos aspectos da informação e comunicação no âmbito interno, havendo ainda bastante espaço para evolução nesse aspecto, a fim de evitar, em última análise, que ruídos de comunicação impactem na qualidade das informações que chegam ao gestor para a tomada de decisões.

5.6 MONITORAMENTO

Os objetivos e os riscos organizacionais mudam com o passar do tempo. Respostas a riscos que se mostravam eficazes podem tornar-se inócuas e atividades de controle podem perder a eficácia ou deixar de ser executadas, colocando em perigo objetivos da organização. Por isso, sistemas de controle interno devem ser monitorados contínua e periodicamente para verificar se permanecem eficazes, o que pode incluir a supervisão interna, por meio de auditoria (REZAEE, 1995).

Uma organização deve utilizar avaliações contínuas, independentes, ou uma combinação das duas, para se certificar da presença e do funcionamento de cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive a eficácia dos controles nos princípios relativos a cada componente. As avaliações contínuas, inseridas nos processos corporativos nos diferentes níveis da entidade, proporcionam informações oportunas. As avaliações independentes, conduzidas periodicamente, terão escopos e frequências diferentes, dependendo da avaliação de riscos, da eficácia das avaliações contínuas e de outras considerações da administração.

Os resultados são avaliados em relação a critérios estabelecidos pelas autoridades normativas de órgãos reconhecidos ou pela administração e a estrutura de governança. São comunicadas a estas duas últimas, conforme convier, as deficiências identificadas.

A importância que a Direção da Polícia Federal atribui ao sistema de controles internos está refletida na inserção dos seus elementos em ações estratégicas. O “aprimoramento do monitoramento dos controles internos” consta do plano

estratégico, inserido no objetivo institucional de “fortalecimento da governança” e consiste em estabelecer monitoramento constante dos controles, de forma a avaliar a validade, qualidade, adequação, efetividade e contribuição ao longo do tempo para melhoria do desempenho do próprio controle.

A pesquisa realizada constatou que a alta administração da SR/ES tem demonstrado que busca realizar frequentemente a avaliação dos sistemas de controles internos, observando se eles têm contribuído para o resultado. As deficiências de controle interno identificadas são reportadas tempestivamente à alta administração e adequadamente tratadas.

Nesse contexto, quanto ao constante monitoramento dos sistemas de controle interno para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo, o entrevistado 2 afirma que:

Formalmente não [há monitoramento], mas intrinsecamente os gestores avaliam a validade, a qualidade. Pode não existir formalmente essa avaliação, mas no sentido intrínseco, sim.

A implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) também contribui enormemente com diversos componentes do sistema de controle interno, permitindo o acompanhamento dos processos por diversas pessoas ou setores concomitantemente, facilitando o ambiente de controle, a comunicação e o monitoramento.

Embora necessite de eventuais ajustes e aperfeiçoamento com o uso de novas tecnologias e ferramentas, a percepção é de que o sistema de controle interno tem sido efetivo e adequado, contribuindo para o aumento do desempenho e para alcançar os objetivos da instituição.

Uma comprovação da efetiva melhora dos sistemas de controles internos é a redução dos pontos destacados nas auditorias realizadas pelos órgãos de controle (CGU e TCU) recebidos pela SR/ES.

5.7 PROPOSIÇÕES

A pesquisa realizada identificou que o sistema de controles internos da SR/ES vem apresentando evolução significativa nos últimos anos, mas, para uma melhor harmonização entre as práticas adotadas e os conceitos, princípios e recomendações da estrutura de controle interno do COSO I, é necessário o aprimoramento de alguns componentes desse sistema.

Quanto ao ambiente de controle, verificou-se nas entrevistas que nem todos os servidores percebem os mecanismos de controle instituídos e que essa percepção tem diversos graus, estando mais presente nas chefias. Dessa forma, seria importante que os gestores de todos os níveis, buscassem disseminar, no seu campo de atuação, a compreensão acerca dos mecanismos de controles internos e sua importância.

Outra proposta deste estudo é a implementação formal de mecanismos que garantam ou que incentivem a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da SR/ES na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais.

Práticas de seleção e mapeamento de habilidades específicas de servidores também contribuiriam para a melhor exploração de potenciais existentes em cada indivíduo, o que melhoraria a alocação de servidores e colaboradores em determinadas funções, evitaria a desmotivação e insatisfação e contribuiria para o aumento de sinergia e congruência de objetivos no desempenho das atividades.

A avaliação de riscos é outro componente do sistema de controles internos que necessita ser aperfeiçoado. A pesquisa de campo demonstrou que a identificação de processos críticos é realizada de maneira empírica, sendo necessário implantar uma rotina que estabeleça sua formalização.

O diagnóstico dos riscos, a identificação da probabilidade de sua ocorrência e a definição dos níveis de riscos envolvidos nos processos estratégicos da SR/ES também são realizados de maneira informal, de acordo com a casuística. Embora haja

um planejamento pontual, feito em reuniões e de forma intuitiva para mitigar alguns riscos, a alta administração deveria atuar para que fosse colocada em prática a doutrina de diagnosticá-los de forma procedimentalizada, tanto na área administrativa quanto na área operacional, a fim de orientar mais adequadamente o processo decisório.

Para tanto, este estudo sugere a confecção de matrizes de riscos elaboradas pelos gestores de cada área com o objetivo de registrar os processos, etapas e atividades das unidades, que servirão de base para avaliação da eficiência e eficácia dos métodos de gerenciamento de riscos que podem causar impactos na consecução dos objetivos.

Todos os processos de uma organização têm algum risco associado, inerente a sua própria natureza. A identificação de eventos consiste em determinar e catalogar esses riscos, nos diversos níveis da organização, ou seja, mapear a existência de situações que possam impedir o alcance dos objetivos fixados. Os critérios estabelecidos para avaliação dos riscos devem observar o impacto que o evento poderá causar e a frequência com que ele possa ocorrer.

A responsabilidade pela manutenção das matrizes deve ser do gestor, mas a qualificação de riscos pode ser compartilhada com outras áreas ou com um grupo específico de gestores de maneira que se tenha uma visão imparcial.

Cada processo deverá ter sua própria matriz de riscos com as seguintes informações:

- a) Descrição dos Riscos: Identificar os possíveis riscos relacionados à respectiva etapa do processo;
- b) Tipo de Risco: Estratégico, Operacional, comunicação ou conformidade;
- c) Impacto: Nível em que a ocorrência do risco dentro de uma etapa ou atividade poderá afetar os objetivos da Área, esta mensuração pode ser classificada em graus alto, médio e baixo;

- d) Probabilidade de Ocorrência: Expectativa da ocorrência do risco no processo ou etapa, levando-se em consideração os controles existentes e a forma pela qual o processo é executado. Pode-se também classificar como: alta, média e baixa.

Figura 6 – Matriz de Riscos

		PROBABILIDADE		
		BAIXA	MÉDIA	ALTA
IMPACTO	ALTO	MÉDIO	ALTO	ALTO
	MÉDIO	BAIXO	MÉDIO	ALTO
	BAIXO	BAIXO	BAIXO	MÉDIO

Fonte: Elaborado pelo Autor

Com base nos eventos identificados e avaliados sob a perspectiva de probabilidade e impacto de sua ocorrência, a SR/ES deve desenvolver e determinar estratégias para gerenciar os riscos identificados, de modo a reduzir a a probabilidade de ocorrência e/ou a magnitude do impacto. Essa resposta ao risco pode ser classificada em quatro categorias de estratégias: evitar, transferir, aceitar e tratar. A escolha dependerá do nível de exposição a riscos previamente estabelecido de acordo com a avaliação que se fez do risco.

A pesquisa verificou outro ponto de vulnerabilidade pela ausência de segregação de funções no Setor de Recursos Humanos. O volume de recursos administrados por essa unidade indica a necessidade da implementação de uma separação clara das atividades e responsabilidades de cada funcionário, mitigando a possibilidade de que um indivíduo cometa um erro ou até uma ilicitude e esteja em posição que lhe permita escondê-lo.

Outra oportunidade de melhoria seria implementar maior rotatividade de pessoas em funções, o que significaria impedir que a mesma pessoa seja responsável por atividades sensíveis por um longo período de tempo. Essa prática tem uma finalidade

semelhante à segregação de funções, ou seja, impedir a perpetração de erros ou fraudes que possam ser encobertos por muito tempo.

A “informação e comunicação” na SR/ES é um aspecto que exige bastante aperfeiçoamento. Embora existam mecanismos para a disseminação interna da comunicação, as entrevistas demonstraram que há uma clara diferença de percepção quanto a ela. Nesse contexto, é fundamental a atuação da alta administração para que a comunicação possa fluir adequadamente e de forma mais abrangente.

A proposta que este estudo apresenta na seara da comunicação é de que haja maior aproximação entre os níveis mais elevados e as áreas de execução e que a comunicação seja sistematizada de maneira que os ruídos sejam minimizados e a informação ultrapasse as barreiras setoriais, chegando até os diversos grupos e indivíduos da SR/ES, e não que apenas esteja disponível para ser acessada.

Sugere-se ainda a elaboração de roteiros ou manuais para todo o sistema de controle interno, incluindo os fluxos de trabalho e modelos de trilhas de controle para os processos ou tarefas. Esses documentos facilitariam a execução das atividades e reduziriam seus riscos, favorecendo seu monitoramento e avaliação.

A implantação dessas sugestões, especialmente dos mecanismos de avaliação de riscos e do aperfeiçoamento da transmissão de informações, pode impactar positivamente no sistema de controles interno, contribuindo com o planejamento e com a qualidade das informações que chegam ao gestor para a tomada de decisões estratégicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cotejando as práticas adotadas pela Superintendência Regional da Polícia Federal do Estado do Espírito Santo com os conceitos, princípios e recomendações da estrutura de controle interno do COSO I, *Controle Interno – Estrutura Integrada*, foi possível observar diversos aspectos positivos, bem como algumas fragilidades no sistema de controles internos da organização em foco.

A pesquisa realizada destaca como aspecto positivo: a normatização eficiente no âmbito de controle de acesso a bens, documentos, informações e registros; a definição explícita dos níveis de responsabilidade, de autoridade e de competência; e a existência de código de ética e de seu satisfatório cumprimento, com adoção de medidas e ações corretivas quando necessário. É prática frequente na instituição a instauração de sindicâncias e processos disciplinares para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos nas hipóteses de fraudes ou desvios.

Outro aspecto bastante positivo é a definição clara dos objetivos centrais e o estabelecimento de metas, com indicadores de produtividade que são constantemente monitorados para assegurar o cumprimento adequado desses objetivos. Dessa forma pode-se afirmar que, de modo geral, existem políticas e ações de natureza preventiva e de detecção, estabelecidas pela alta administração, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da SR/ES.

Também é importante ressaltar que, embora necessitem de alguns aperfeiçoamentos pontuais, as atividades de controle são abrangentes e razoáveis, implementadas de forma ponderada, consciente e consistente, apresentando um custo apropriado em relação ao nível de benefícios que podem derivar de sua aplicação.

Positiva também foi a constatação de que a alta administração da SR/ES, ainda que de forma centralizada, realiza frequentemente a avaliação dos sistemas de controles internos, observando se estes têm contribuído para a obtenção de resultados, e oferece tratamento adequado às deficiências identificadas. A percepção é de que o sistema de controle interno tem sido considerado efetivo e adequado, contribuindo para aumentar o desempenho e alcançar os objetivos da instituição.

Por outro lado, foram observadas algumas deficiências nas práticas de controle interno adotadas pela SR/ES. A primeira delas é que nem todos os servidores têm a percepção dos mecanismos gerais de controle estabelecidos, e essa percepção atinge variados níveis, sendo mais acentuada naqueles que exercem cargos de chefia.

A gestão da avaliação de riscos é um aspecto que merece destaque e maior atenção por parte da SR/ES, pois a identificação de processos críticos e o diagnóstico e identificação da probabilidade de ocorrência de riscos ainda precisam ser bastante aperfeiçoados. Possíveis efeitos dos riscos são analisados de forma casuística, não havendo a prática de realizar o trabalho dentro de uma rotina manualizada.

É necessário ainda empregar maior esforço e progredir na identificação, mensuração e classificação dos níveis de risco, tanto na área administrativa quanto na área operacional, pois também são processos realizados de forma empírica e carecem de aplicação doutrinária e procedimentalização.

Outro componente do sistema de controles internos que necessita ser aperfeiçoado é a informação e comunicação interna na SR/ES. Embora existam mecanismos para a disseminação interna da comunicação, as entrevistas demonstraram que há falhas nessa esfera.

O estudo e a pesquisa de campo permitiram compreender a percepção dos diversos níveis hierárquicos da SR/ES sobre os elementos do sistema de controles internos que compõem o modelo de estrutura integrada do COSO I. Para isso, foram aplicadas entrevistas e avaliadas as respostas de cada entrevistado.

Em alguns componentes, ficaram latentes as diferenças de percepção entre a alta administração e os demais níveis da SR/ES. Enquanto os gestores de maiores níveis hierárquicos afirmam que os controles internos são essenciais, na opinião dos servidores de outros níveis, a alta administração os considera muito importantes, mas não essenciais.

Outra divergência entre os níveis hierárquicos reside na percepção de eficiência e adequação da comunicação. A alta administração pressupõe a comunicação

adequada, e os níveis gerenciais e operacionais ainda a consideram muito deficiente, podendo ser aprimorada.

A finalidade precípua do sistema de controle interno é auxiliar a alta administração da entidade, para que esta possa empreender ações que contribuam com o cumprimento das metas traçadas, a obediência à legislação e o acompanhamento dos rumos de sua gestão, orientando a tomada de decisões de modo a que se evite a ocorrência de erros e condutas impróprias.

Ao ser capaz de transmitir informações que permitam ao administrador melhorar o seu desempenho, além de coibir a corrupção, constitui-se o sistema de controle interno em poderoso instrumento de combate à ineficácia administrativa, prestando relevantes serviços mediante a orientação e vigilância das ações dos gestores.

O sistema de controle interno, por meio de uma gestão eficiente e voltada para atender aos interesses da coletividade, concorre para a realização dos objetivos pretendidos pela sociedade ante a atuação do Estado. Registre-se que, apesar de ter como objetivo a supervisão e o controle dos atos praticados pela administração pública, esse sistema não deve ser visto como um adversário dos gestores, pois seu objetivo principal é melhorar o desempenho das instituições.

Com base na análise empreendida, algumas proposições de melhoria das práticas de controle interno foram descritas ao longo do trabalho. Concluiu-se que o controle interno é visto como uma atividade importante para a SR/ES, apresentando considerável aderência ao modelo de referência estudado. Convém ressaltar que o sistema de controles internos adotado pela Superintendência Regional do Espírito Santo avançou consideravelmente nos últimos anos e converge para os objetivos da organização, impactando a gestão e, sobretudo, contribuindo com ela, mas que ainda precisa evoluir e inovar no seu modo de atuar para contemplar, em sua plenitude, as diretrizes e recomendações do modelo COSO I, *Controle Interno – Estrutura Integrada*.

REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 31000**: gestão de riscos: princípios e diretrizes. Rio de Janeiro, 2009a.

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 38500**: governança corporativa de tecnologia da informação. Rio de Janeiro, 2009b.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa**: fundamentos, desenvolvimento e tendências. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ANTUNES, Jerônimo; HONORATO, Wesley Ramos; ANTUNES, Guilherme. Marinovic Brscan. A importância da atuação dos comitês de auditoria nos trabalhos dos auditores independentes de companhias abertas brasileiras. In: CONGRESSO TRANSATLÂNTICO DE CONTABILIDADE, AUDITORIA, CONTROLE DE GESTÃO, GESTÃO DE CUSTOS E GLOBALIZAÇÃO, 1.; CONGRESSO DO INSTITUTO INTERNACIONAL DE CUSTOS, 10., 2007, Lyon. **Anais...** Lyon: ISEOR, 2007. Disponível em: <<https://jeronimoantunes.files.wordpress.com/2007/10/importancia-da-atuacao-dos-comites-de-auditoria.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2017.

ANU. The Australian National University. **Public sector governance in Australia**. Canberra, 2012. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan050127.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2017.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade pública**: da teoria à prática. São Paulo: Saraiva, 2004.

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

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003.

BERBIA, Patricia. **Evaluación eficaz del sistema de control interno**. Altamonte Springs: Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2010.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações**: teorias e tecnologias gerenciais para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: Educs, 2011.

BERNARDES, Cyro. **Teoria geral das organizações**: os fundamentos da administração integrada. São Paulo: Atlas, 1988.

BERTUCCI, Janete Lara de Oliveira; BERNARDES, Patrícia; BRANDÃO, Mônica Mansur. Políticas e práticas de governança corporativa em empresas brasileiras de capital aberto. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 183-196, abr./maio/jun. 2006.

BIO, Sérgio Rodrigues. **Sistemas de informação**: um enfoque gerencial. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 fev. 2005. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 ago. 2009a. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 2009b. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964a. Seção 1, p. 2745.

BRASIL. Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964. Reorganiza o Departamento Federal de Segurança Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 nov. 1964b. Seção 1, p. 10577.

BRASIL. Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 dez. 1980. Seção 1, p. 24777.

BRASIL. Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001. Altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º out. 2001. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Lei nº 10.628, de 28 de maio de 2003. Cria cargos na Carreira Policial Federal e o Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 maio 2003. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011. Seção 1, Edição Extra, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jan. 2012. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Anexo I: programas temáticos. **Plano Plurianual de 2012-2015**. Brasília, [2011a]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/ppa/2012-2015/elaboracao/projeto-de-lei/400-ppa-2012-2015/390-proposta-do-executivo/410-anexos-do-projeto-de-lei/390-anexo-i-pdf/view>>. Acesso em: 29 maio 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Anexo II: programas de gestão, manutenção e serviço ao Estado. **Plano Plurianual de 2012-2015**. Brasília, [2011b]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/ppa/2012-2015/elaboracao/projeto-de-lei/400-ppa-2012-2015/390-proposta-do-executivo/410-anexos-do-projeto-de-lei/400-anexo-ii-pdf/view>>. Acesso em: 29 maio 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa nacional de gestão pública e desburocratização (GesPública)**. Brasília: MPOG, 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242390>>. Acesso em: 1º fev. 2017.

BRASIL. Polícia Federal. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/>>. Acesso em: 1º fev. 2015.

BRASIL. Polícia Federal. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 4453/2014-DG/DPF, de 16 de maio de 2014**. Planejamento Estratégico. Aprova a atualização do Plano Estratégico 2010/2022, o Portfólio Estratégico e o Mapa Estratégico da Polícia Federal, e dá outras providências. 2014a. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/527039/RESPOSTA_PEDIDO_Plano%20Estratgico%20DPF_%202014-2022.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2017.

BRASIL. Polícia Federal. **Organograma**. 2015. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/institucional/acessoainformacao/institucional/ORGANOGRAMA_DPF.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2017.

BRASIL. Polícia Federal. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório de gestão do exercício de 2016**. Brasília, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa governança**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tcu-10-passos-para-a-boa-governanca>>. Acesso em: 1º fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014c. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>>. Acesso em: 30 maio 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014d. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>>. Acesso em: 1º fev. 2017.

CADBURY COMMITTEE. **[Cadbury Report]. Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance**. Londres, 1992.

CANO, Ignácio. Uma polícia para o século XXI: comentário sobre o artigo de Minayo e Adorno. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 maio 2015.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização de controles internos, como suporte à governança corporativa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CERRILO I MARTINÉZ, Agusti. **La transparencia administrativa**: Unión Europea y medio ambiente. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1998.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Enterprise risk management**: integrated framework. [S.l.], 2004.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Internal control**: integrated framework. [S.l.]: AICPA, 2013.

COSTA, Lustosa da Costa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509/5093>>. Acesso em: 9 maio 2015.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. O Judiciário segundo os brasileiros. In: GUERRA, Sérgio (Org.). **Transformações do Estado e do Direito**: novos rumos para o Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009. p. 13-29.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FBI. Federal Bureau of Investigation. U.S. Department of Justice. **Today's FBI: facts and figures (2013-2014)**. Washington: Office of Public Affairs, [2013]. Disponível em: <<https://www.fbi.gov/file-repository/stats-services-publications-todays-fbi-facts-figures-facts-and-figures-031413.pdf/view>>. Acesso em: 25 maio 2015.

FBI. Federal Bureau of Investigation. U.S. Department of Justice. **FY 2013: authorization and budget (Request to Congress)**. Washington: Feb. 2012. Disponível em: <<http://www.justice.gov/jmd/2013justification/pdf/fy13-fbi-justification.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2015.

GAO. United States General Accounting Office. **Internal control management and evaluation tool**. [S.l.], 2001. Disponível em: <<http://www.gao.gov/assets/80/76615.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

HAIR JR., Joseph F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisas em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HOMERCHER, Evandro. O princípio da transparência e a compreensão da informação. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 13, n. 100, p. 375-391, jul./set. 2011. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/150/143>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/Codigo_Final_4a_Edicao.pdf>. Acesso em: 10 maio 2015.

ICGGPS. Independent Commission on Good Governance in Public Services. **The good governance standard for public services**. London: OPM; CIFPA, 2004. Disponível em: <<https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/1898531862.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

IFAC. International Federation of Accountants. **[Estudo 13]. Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, 2001. Study 13. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/April2003Seminar/Course%20Readings/08.%20Internal%20Control%20and%20Audit/Study_13_Governance.pdf>. Acesso em: 13 maio 2015.

IFAC. International Federation of Accountants. **Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework**. New York: IFAC, 2013. Study 13. Disponível em: <<http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2017.

IIA. Institute of Internal Auditors. **International standards for the professional practice of internal auditing (standards)**. Altamonte Springs, 2009.

INTOSAI. Internal Control Standards Committee. **Guidelines for internal control standards for the public sector**. Viena: [2004]. Disponível em: <http://psc-intosai.org/data/files/9A/87/E1/E2/1E927510C0EA0E65CA5818A8/INTOSAI-GOV-9100_e.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2017.

ISO. International Organization for Standardization; IEC. International Electrotechnical Commission. **International standard ISO/IEC 38500: corporate governance of information technology**. [S.l.], 2008.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, Oct. 1976. Disponível em: <<http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2015.

KARDEC, Alan; FLORES, Joubert; SEIXAS, Eduardo. **Gestão estratégica e indicadores de desempenho**. Rio de Janeiro: Quality Mark, 2002.

KERLINGER, Fred Nichols. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU, 1980.

KOTLER, Philip; LEE, Nancy. **Marketing no setor público: um guia para um desempenho mais eficaz**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

LOBATO, David M. **Administração estratégica: uma visão orientada para a busca de vantagens competitivas**. Rio de Janeiro: Papéis e Cópias de Botafogo, 1997.

LOPES, Fernando Dias; BALDI, Mariana. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 5, Sept./Oct. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000500003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 maio 2015.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas; amostragem e técnicas de pesquisa; elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr./jun. 2007.

MARTINI, Maíra. The global coalition against corruption. **Brazil: overview of corruption and anti-corruption**. [S.l.]: Transparency International, 2014. Disponível em: <http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Country_profile_Brazil_2014.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2017.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor. Índice de governança eletrônica dos estados brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. **JISTEM: Journal of Information Systems and Technology Management**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 375-408, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1807-17752010000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 maio 2015.

MERRIAM, Sharan B. **Qualitative research and case study application in education**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MILESKI, Helio Saul. Transparência do poder público e sua fiscalização. **Interesse Público**, São Paulo, v. 4, p. 24-36, jan./dez. 2002. Edição Especial.

MOELLER, Robert R. **Coso enterprise risk management: understanding the new integrated ERM framework**. Nova Jersey: John Wiley & Sons, 2007.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade aplicada ao setor público: aspectos patrimoniais**. Brasília: Gestão Pública, 2009.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan./fev. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902013000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 maio 2015.

NETHERLANDS, The. Ministry of Finances. **Government governance: corporate governance in the public sector, why and how?** The Hague, 2000. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2017.

NOLAN, Michael Patrick. **[Nolan Report]. Standards in Public Life: first report of the Committee on Standards in Public Life**. Londres: CSPL, 1995. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20090617093701/http://www.archive.official-documents.co.uk:80/document/cm28/2850/285002.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

OECD. [Organisation for Economic Co-operation and Development]. **OECD best practices for budget transparency**. Paris, 2002. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparenc%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

OLIVEIRA, José Evandro do Nascimento. **O sistema de avaliação de resultados organizacionais e o princípio da eficiência no serviço público**. 2009. Trabalho final (Especialização em Administração Legislativa) – Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496519>>. Acesso em: 8 maio 2015.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 76-97.

REZAEI, Zabihollah. What the COSO report means for internal auditors. **Managerial Auditing Journal**, v. 10, n. 6, p. 5-9, 1995.

REZENDE, Flávio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 21, p. 344-365, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222009000100014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 9 maio 2015.

RICHARDSON, Robert Jarry et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo: Atlas, 2012.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 2009.

SCOTTISH. Public Bodies and Relocation Division. **Onboard: a guide for board members of public bodies in Scotland**. Edinburgh, 2006. Disponível em: <<http://www.gov.scot/resource/doc/135800/0033653.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2017.

SILVA, Daniel Salgueiro da (Coord.); PIRES, João Batista Fortes de Souza; LUIZ, Wander. **LRF fácil: guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal: para aplicação nos municípios**. 5. ed. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2003.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2005.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2007.

SLOMSKI, Valmor et al. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciamento do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 933-937, ago. 2010.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000400008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 1º fev. 2017.

SLOMSKI, Valmor et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Tem razão a administração?**: Ensaios de teoria organizacional. Porto Alegre: Ijuí, 2008.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2007.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE – Roteiro para as entrevistas

Objetivo:

Obter informações que contribuam para identificar e analisar se as práticas de controle interno são adequadas e contribuem para a consecução dos objetivos no âmbito da Polícia Federal.

Metodologia:

Entrevistas semiestruturadas com o primeiro, segundo e terceiro níveis gerenciais do órgão. Solicitar aos entrevistados comentários sobre os assuntos abordados neste trabalho, direcionando-os para os pontos de maior interesse do pesquisador.

Identificação do entrevistado:

Nome, cargo, função, setor, formação acadêmica e data de ingresso na PF.

Perguntas:

1. O(A) senhor(a) autoriza a gravação dessa entrevista para futura transcrição e estudo?
2. O(A) senhor(a) pode falar um pouco sobre as atividades que atualmente desenvolve no órgão? Há quanto tempo desenvolve essas atividades?
3. Quais as principais atribuições da sua delegacia/divisão/setor para a PF?
4. Quais os principais produtos/resultados esperados da sua área?
5. O(A) senhor(a) conhece o planejamento estratégico da PF?
6. O planejamento estratégico serve de orientação para sua atuação ou da área em que trabalha?
7. O(A) senhor(a) considera o objetivo institucional “fortalecer a governança” e suas ações estratégicas como essenciais para o funcionamento da SR/ES?

8. Quanto à ação estratégica “aprimoramento do ambiente de controle”:

- a. Os dirigentes da SR/ES percebem os controles internos como essenciais à consecução dos objetivos do órgão e dão suporte adequado ao seu funcionamento?
- b. Os mecanismos gerais de controle instituídos pela SR/ES são percebidos por todos os servidores e funcionários nos diversos níveis da estrutura do órgão?
- c. A comunicação na SR/ES é adequada e eficiente?
- d. O código de ética formalizado atende ao que se espera dos servidores?
- e. Os procedimentos e as instruções operacionais são padronizados e estão postos em documentos formais?
- f. Há mecanismos que garantam ou incentivem a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da SR/ES na elaboração dos procedimentos ou das instruções operacionais?
- g. As delegações de autoridade e competência são acompanhadas de definições claras das responsabilidades?
- h. Existe adequada segregação de funções nos processos e atividades da competência da SR/ES?
- i. Os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados planejados pela SR/ES?

9. Quanto à ação estratégica “gestão da avaliação de riscos”:

- a. Os objetivos e metas da SR/ES estão formalizados?
- b. Há clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da SR/ES?
- c. É prática da SR/ES o diagnóstico dos riscos (de origem interna ou externa) envolvidos nos seus processos estratégicos, bem como a identificação da

probabilidade de ocorrência deles e a conseqüente adoção de medidas para mitigá-los?

- d. É prática da SR/ES a definição de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos pelas diversas esferas da gestão?
- e. A avaliação de riscos é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da SR/ES ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo?
- f. Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerarem informações úteis à tomada de decisão?
- g. Há ocorrência de fraudes e perdas que sejam decorrentes de fragilidades nos processos internos do órgão?
- h. Na ocorrência de fraudes e desvios, é prática do órgão instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos?
- i. Há norma para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores de responsabilidade da SR/ES? Vem sendo cumprida em sua área de atuação?

10. Quanto à ação estratégica “aprimoramento das políticas de controle”:

- a. Existem políticas e ações claramente estabelecidas, de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da SR/ES?
- b. As atividades de controle adotadas pela SR/ES são apropriadas e funcionam consistentemente de acordo com um plano de longo prazo?
- c. As atividades de controle adotadas pela SR/ES possuem custo apropriado ao nível de benefícios que possam derivar de sua aplicação?
- d. As atividades de controle adotadas pela SR/ES são abrangentes e razoáveis e estão diretamente relacionadas com os objetivos de controle?

11. Quanto à ação estratégica “aprimoramento dos mecanismos e estratégia da comunicação”:

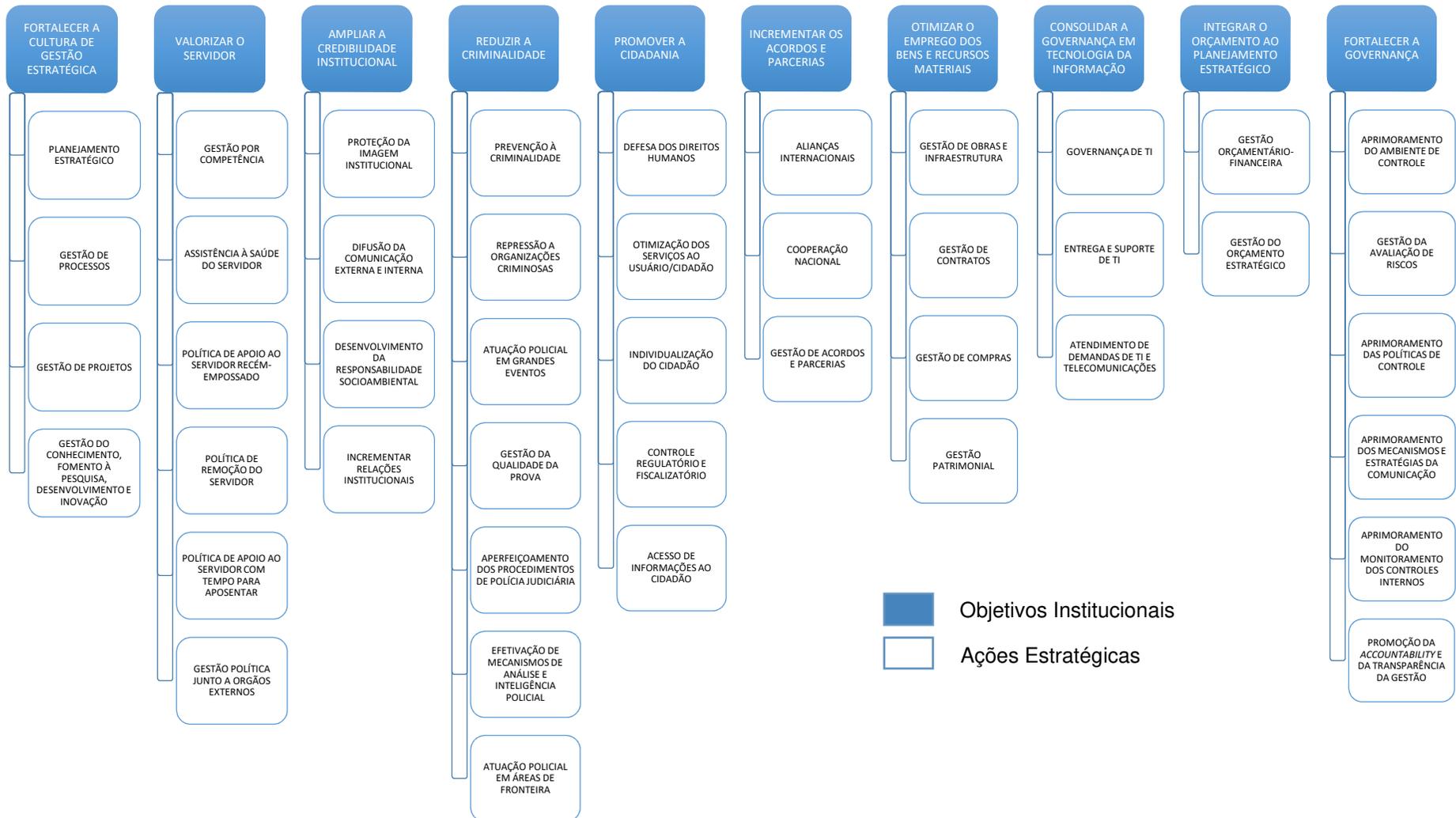
- a. A informação relevante para SR/ES é devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente às pessoas adequadas?
- b. As informações consideradas relevantes pela SR/ES são dotadas de qualidade suficiente para permitir ao gestor tomar as decisões apropriadas?
- c. A informação disponível para unidades/setores internos e pessoas da SR/ES é apropriada, tempestiva, atual, precisa e acessível?
- d. A informação divulgada internamente atende às expectativas dos diversos grupos e indivíduos da SR/ES, contribuindo para a execução das responsabilidades de forma eficaz?
- e. A comunicação das informações perpassa todos os níveis hierárquicos da SR/ES, em todas as direções, por todos os seus componentes e por toda a sua estrutura?

12. Quanto à ação estratégica “aprimoramento do monitoramento dos controles internos”:

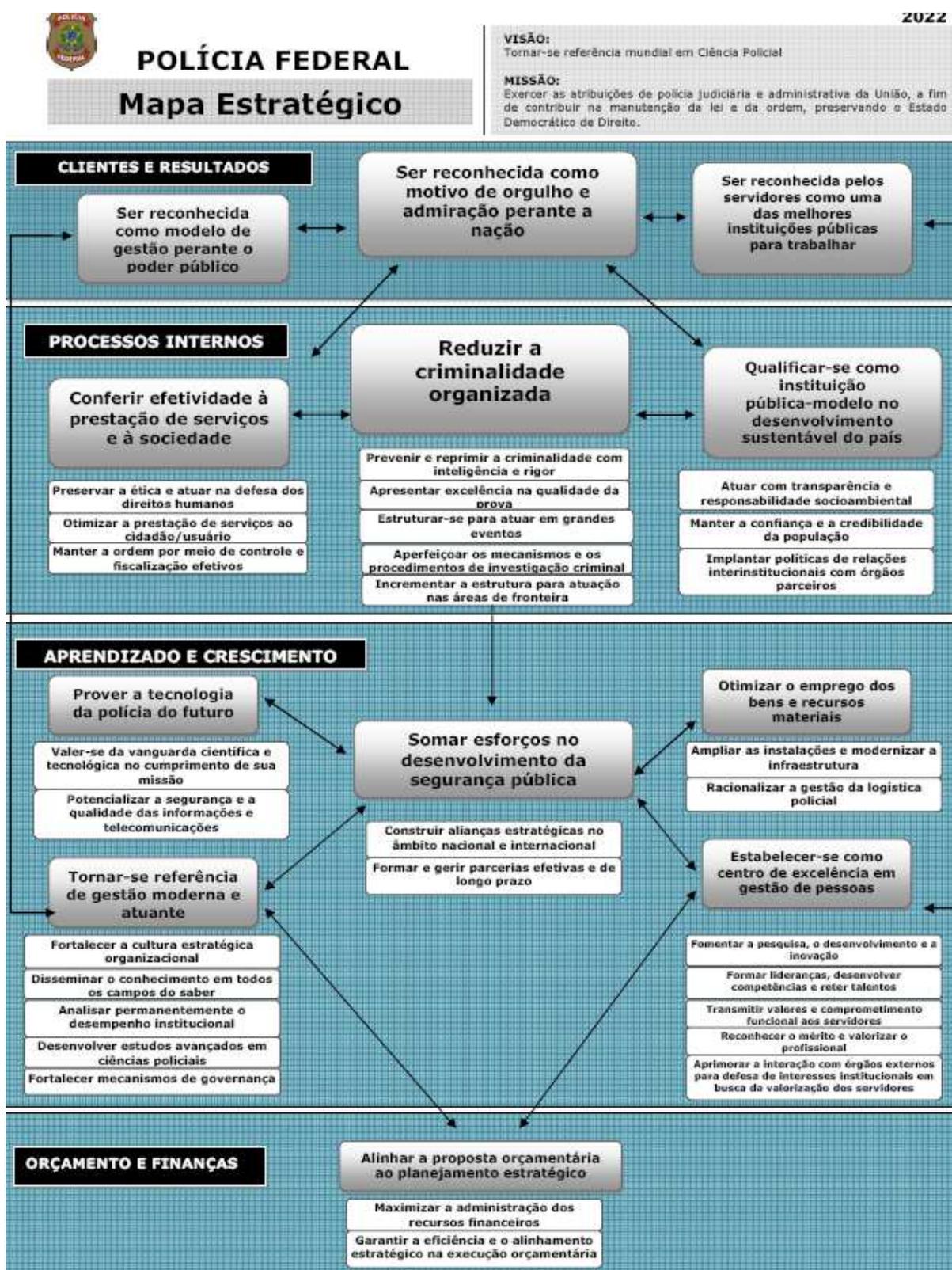
- a. O sistema de controle interno da SR/ES é constantemente monitorado para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo?
- b. O sistema de controle interno da SR/ES tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações realizadas?
- c. O sistema de controle interno da SR/ES tem contribuído para a melhoria do desempenho institucional?

13. O(A) senhor(a) gostaria de acrescentar algum comentário sobre o tema?

ANEXO A – Portfólio Estratégico da Polícia Federal



ANEXO B – Mapa Estratégico da Polícia Federal 2010/2022



Fonte: Brasil (2014a, p. 15).

ANEXO C – Macroprocessos finalísticos

(continua)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
Investigação criminal Conjunto de processos que visa à apuração das infrações penais e respectiva autoria, incluindo aquelas cujo teor deva ser dado tratamento sigiloso, sendo formalizado por meio de instrumentos como inquérito policial e termo circunstanciado, que configuram a exteriorização da investigação criminal. Inclui as operações policiais necessárias à obtenção do conjunto probatório necessário à conclusão da investigação.	Informações sobre tráfico de drogas	Levantamento preliminar de informações sobre crimes de tráfico de drogas	Polícia Federal	Não se aplica	DICOR/PF
	Informações estruturadas	Análise de resultado da operação especial de polícia administrativa	Polícia Federal	Não se aplica	DICOR/PF
	Inquérito policial	Realização da investigação criminal	Sociedade	Poder Judiciário, Ministério Público	DICOR/PF
	Planejamento operacional	Planejamento da operação especial de polícia administrativa	Polícia Federal	Força Nacional, Ibama	DICOR/PF
	Operações especiais	Execução da operação especial de polícia administrativa	Sociedade	Força Nacional, Ibama	DICOR/PF
	Produção de provas	Fase ostensiva da operação especial de polícia judiciária	Sociedade	Órgãos governamentais, Ministério Público, Poder Judiciário	DICOR/PF
	Informações estruturadas	Análise de material e produção de resultado da operação especial de polícia judiciária	Polícia Federal	Não se aplica	DICOR/PF
	Informações sobre crimes	Produção de informações sobre crimes praticados com uso da <i>web</i>	Polícia Federal	Não se aplica	DICOR/PF

(continuação)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
	Informações de inteligência	Fase sigilosa da operação especial de polícia judiciária	Polícia Federal	Ministério Público, Poder Judiciário	DIP/PF
	Termo circunstanciado	Lavratura do termo circunstanciado de ocorrência	Poder Judiciário	Não se aplica	DICOR/PF
	Registro especial	Efetivação do registro especial	Poder Judiciário	Não se aplica	DICOR/PF
	Arquivos interceptados	Interpretação telemática	Unidades responsáveis pela investigação	Provedores	DICOR/PF
	Inquérito policial	Condução do inquérito policial	Poder Judiciário, Ministério Público	Poder Judiciário, Ministério Público	DICOR/PF
	Dados de inteligência, provas	Atendimento a situações que exijam técnicas especiais de investigação	Polícia Federal	Não se aplica	DIP/PF
	Imagens (eletro-ótico, SAR, eletromagnética, ISAR), conhecimento produzido a partir das imagens obtidas, informação (dado não trabalhado), patrulhamento ostensivo, repetição de sinais	Operação do sistema VANT da Polícia Federal	Órgãos externos com acordo de cooperação, secretarias de segurança, CENSIPAM, INPE, IBAMA, FUNAI, CGCINTEPOL/DIP	Segundo Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA II), Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA)	DIP/PF
	Informações	Produção de informações	Unidades	Caixa Econômica	DICOR/PF

(continuação)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
	estratégicas e de inteligência sobre fraudes eletrônicas	sobre fraudes eletrônicas (Projeto Tentáculo)	descentralizadas, grupos, alta administração, sociedade	Federal (CEF), Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN)	DICOR/PF
	Informações de inteligência de ataques cibernéticos, relatórios estatísticos e gerenciais	Segurança cibernética nacional	Órgãos governamentais, alta administração, delegacias descentralizadas	Departamento de Segurança da Informação e Comunicação (DSIC), Centro de Pesquisas, bancos, Centro de Coordenação (CETIR), Equipes de Tratamentos (ETIR)	DICOR/PF
	Relatórios analisados pela DFIN disponibilizados, cadastramento no SEI	Gerenciamento dos relatórios de inteligência financeira do COAF	Delegacia de Crimes Financeiros (DELEFIN), Grupo de Repressão a Crimes Financeiros (GRFIN), servidores cadastrados no SEI	Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF/Ministério da Fazenda)	DICOR/PF
Inteligência policial Conjunto de processos relativo à atividade de produção e proteção de conhecimentos, exercida pela Polícia Federal, por meio do	Conhecimento	Produção de conhecimento em nível de polícia judiciária	Polícia Federal	Não se aplica	DIP/PF
	Relatórios identificadores das vulnerabilidades e mecanismos de	Gestão da segurança orgânica da Polícia Federal	Polícia Federal	Não se aplica	DIP/PF

(continuação)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
uso de metodologia própria e de técnicas acessórias, com a finalidade de apoiar o processo decisório do órgão, quando atuando no nível de assessoramento, ou ainda, de subsidiar a produção de provas penais, quando for necessário o emprego de suas técnicas e metodologias próprias, atuando, neste caso, no nível operacional	segurança a ser implementados				
	Relatórios de inteligência	Produção de conhecimento em nível estratégico em caso específico	Diretoria de Inteligência Policial (DIP), demais diretorias, órgãos do SISBIN, polícias e órgãos de inteligência, International Criminal Police Organization (INTERPOL), outras unidades de inteligência da Polícia Federal	Integrantes dos Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), polícias e órgãos de inteligência internacionais, International Criminal Police Organization (INTERPOL)	DIP/PF
	Plano de inteligência, relatórios de inteligência (apreciação e estimativa)	Produção de conhecimento em nível estratégico	Alta administração	Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) (ABIN, MD, CIE, CIM, CIAER, etc.)	DIP/PF
	Relatório de inteligência	Produção de conhecimento sobre pessoas	Alta administração, órgãos governamentais	Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)	DIP/PF
Recursos especiais Conjunto de processos que tem por objetivo fornecer os suportes táticos e técnicos necessários à execução dos processos finalísticos de	Apoio aéreo	Planejamento e execução de operações aéreas externas	Órgãos e entidades externas	Não se aplica	DIREX/PF
	Emprego de embarcações	Planejamento e execução de operações com embarcações	Polícia Federal	Não se aplica	DIREX/PF
	Relatórios gerenciais	Produção de informações estatísticas da aviação	Polícia Federal	Não se aplica	DIREX/PF

(continuação)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
polícia judiciária e polícia administrativa da instituição. Incluem-se nesse macroprocesso a aviação operacional, o comando tático e os cães de serviço.		operacional			
	Documentação técnica atualizada	Manutenção de documentação técnica da aviação operacional	Polícia Federal	Fornecedores de peças, fornecedores de aeronaves, órgãos de fiscalização e controle da aviação	DIREX/PF
	Operação executada, relatórios das operações estatísticas	Planejamento e execução de operações táticas	Unidades descentralizadas, alta administração, órgãos de governo (Caixa Econômica Federal, IBAMA, INCRA e FUNAI)	Não se aplica	DIREX/PF
	Planejamento da operação aérea e a execução exitosa	Planejamento e execução de operações aéreas internas	Alta administração (diretorias), unidades descentralizadas, Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça (SENAD), Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), Fundação Nacional do Índio, ICMBIO, MJ,	Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP (autorização dos PCDPs)	DIREX/PF

(continuação)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
			entre outros		
	Cão adestrado	Aquisição e adestramento de cães de serviço	Canil central e canis regionais	Não se aplica	DICOR/PF
	Serviço de detecção disponibilizado	Planejamento e execução de operações com cães de serviço	Superintendências regionais, delegacias descentralizadas, Instituto Nacional de Criminalística (INC), órgãos externos (Correios, Receita Federal do Brasil, embaixadas, etc.)	Não se aplica	DICOR/PF
Controle migratório Conjunto de processos que visa ao estabelecimento e à implantação de critérios e regras para o ingresso e para a saída de nacionais e estrangeiros do território brasileiro, bem como a expedição e o controle de documentos de viagem de cidadão brasileiros. Contempla a permanente atualização do cadastro dos estrangeiros residentes no País e a execução dos	Coordenação de serviço de emissão, documentos de viagem	Emissão de documentos de viagem	Unidades descentralizadas, cidadão	Não se aplica	DIREX/PF
	Controle migratório, relatório anual, estatísticas de entrada e saída de pessoas, número de impedidos de entrar no Brasil	Controle migratório internacional	Alta administração, DIP, DELEMIGs, MRE, Ministério da Justiça, Ministério do Turismo, ANAC	Não se aplica	DIREX/PF
	Registro das empresas de transporte, relatórios estatísticos	Cadastro de empresas de transporte internacional de pessoas e cargas	Empresas que necessitam do cadastro de transporte internacional	Não se aplica	DIREX/PF

(continuação)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
procedimentos para a emissão da Carteira de Estrangeiro, documento que garante a legalidade da permanência dos estrangeiros no País.	Manutenção dos registros, padronização dos procedimentos, orientações, insumo para capacitação	Gerenciamento do Sistema Nacional de Procurados e Impedidos	Descentralizadas, alta administração, Poder Judiciário, órgãos do governo	Não se aplica	DIREX/PF
	Carteira de Estrangeiro	Expedição da Carteira de Identidade de Estrangeiro	Estrangeiros	Não se aplica	DIREX/PF
	Coordenação realizada com emissão de relatórios anuais e relatórios pontuais, retirada compulsória de estrangeiros	Retirada compulsória de estrangeiros	Alta administração, Ministério da Justiça, Presidência da República	MJSP, Ministério das Relações Exteriores, Poder Judiciário	DIREX/PF
Segurança de portos e aeroportos Conjunto de processos que visam ao planejamento e ao controle da segurança aeroportuária e portuária, bem como no policiamento marítimo e fluvial executado pelas unidades descentralizadas	Segurança portuária	Planejamento e execução da segurança portuária	Portos	Não se aplica	DIREX/PF
	Policiamento marítimo e fluvial	Planejamento e execução do policiamento marítimo e fluvial	Sociedade	Não se aplica	DIREX/PF
	Segurança aeroportuária	Planejamento e execução da segurança aeroportuária	Comunidade aeroportuária, alta administração	Ministério da Relações Exteriores (MRE)	DIREX/PF

(continuação)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
<p>Proteção à vida e aos direitos humanos</p> <p>Conjunto de processos destinado à proteção à vida e aos direitos humanos, em especial nos casos de proteção ao réu colaborador preso, proteção de pessoas que aguardam acolhimento no Programa Nacional de Proteção a Testemunhas (PNPT), bem como à fiscalização de adoção internacional de crianças</p>	Emissão do certificado	Fiscalização de adoção internacional de crianças e adolescentes brasileiros	Entidades de adoção internacional, superintendências regionais	Ministério das Relações Exteriores (MRE), MJSP, consulados, entidades credenciadas, Justiça	DIREX/PF
	Proteção à testemunha	Proteção de pessoas que aguardam decisão de inclusão no PNPT	Testemunhas	Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), secretarias de segurança pública estadual, Procuradoria da República, Poder Judiciário Ministério das Relações Exteriores (MRE)	DIREX/PF
	Proteção ao réu colaborador preso	Proteção ao réu colaborador preso	Réu colaborador preso e seus familiares	Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Poder Judiciário, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério Público Estadual e Federal	DIREX/PF

(continuação)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
Identificação criminal Conjunto de processos relacionados ao registro, à guarda, à recuperação e ao fornecimento, quando solicitado, de todos os dados e informações necessários para estabelecer a identidade de acusados da prática de infrações criminais	Boletim de informações criminais	Elaboração e atualização do Boletim de Informações Criminais	Polícia Federal	Institutos de Identificação (II) de alguns estados, Tribunais de Justiça (TJ) dos estados, Justiça Federal	DIREX/PF
	Folha de Antecedentes Criminais	Emissão de Folhas de Antecedentes Criminais	Poder Judiciário, Polícia Federal, secretarias de segurança pública	Secretarias de segurança pública, Tribunais de Justiça dos estados, Justiça Federal	DIREX/PF
	Certidão de Antecedentes Criminais	Emissão de Certidão de Antecedentes Criminais	Sociedade	Não se aplica	DIREX/PF
	Banco de dados de informações criminais atualizados	Gestão dos Registros de Informações Criminais	Polícia Federal	Institutos de Identificação (II) de alguns estados, Tribunais de Justiça (TJ) dos estados, Justiça Federal	DIREX/PF
Segurança de pessoas Consiste no conjunto de processos que tem por objetivo resguardar a integridade física de pessoas, em especial as autoridades nacionais e internacionais (dignitários) e	Segurança de presidenciais	Realização de segurança de presidenciais	Presidenciais	MJSP, Justiça Eleitoral	DIREX/PF
	Segurança de dignitários	Realização de segurança de dignitários	Dignitários	MJSP	DIREX/PF
	Segurança de autoridades	Realização de segurança de autoridades	Autoridades	Órgãos governamentais, MJSP	DIREX/PF

(continuação)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
as testemunhas em processos judiciais ou em investigações criminais de competência federal					
Controle de armas de fogo Conjunto de processos destinado à regulação e à fiscalização do registro, da posse e da comercialização de armas de fogo e munições, incluindo a gestão do Sistema Nacional de Armas de Fogo (SINARM) e o controle de instrutores de tiro e dos profissionais habilitados para a realização de avaliações psicológicas para emissão dos documentos autorizativos para aquisição e para registro e porte de armas no País	Credenciamento de instrutores de armamento e tiro da iniciativa privada	Credenciamento de instrutores que atuam na iniciativa privada sob o controle do CONAT	Instrutores de armamento e tiro que atuam na iniciativa privada	Não se aplica	DIREX/PF
	Certificado de credenciamento, licença (arquivo)	Credenciamento de psicólogos, instrutores de tiro e armeiros	Requerentes (psicólogos, armeiro, instrutor)	Não se aplica	DIREX/PF
	Arma retirada de circulação	Recebimento de armas de fogo	Requerentes (possuidores de armas)	Parceiros conveniados para coleta, Exército	DIREX/PF
	Guia de trânsito	Autorização para trânsito de arma de fogo	Requerentes (proprietários de arma)	Instrutores de tiro, psicólogo	DIREX/PF
	Convênio	Autorização para emissão de Porte de Arma de Fogo para Guarda Municipal	Requerentes (Prefeituras)	Secretarias de segurança pública (SSPs), prefeituras	DIREX/PF
	Concessão (ou não) da autorização	Autorização do porte de arma de fogo de uso permitido	Requerentes (cidadão proprietário de arma de fogo)	Não se aplica	DIREX/PF
	Porte de arma de fogo	Autorização do porte de arma de fogo para segurança de dignitários estrangeiros	Estados estrangeiros (embaixadas)	Ministério das Relações Exteriores (MRE)	DIREX/PF
	Concessão (ou não) da autorização	Autorização para aquisição de armas de fogo de uso permitido	Requerentes (cidadão)	Não se aplica	DIREX/PF

(continuação)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
	Registro de arma de fogo (CRAF)	Registro de arma de fogo	Requerentes (cidadão)	Exército, secretarias de segurança pública	DIREX/PF
Controle de precursores químicos Conjunto de processos destinado ao controle e à fiscalização dos produtos químicos e das substâncias às quais se refere a Lei 10.357, 27/12/2001, sendo executado mediante o cadastramento e fiscalização das empresas que exerçam ou venham a exercer quaisquer das atividades elencadas nessa lei, por meio da expedição dos certificados e autorizações pertinentes	Autorizações de importação e exportação, notificações bilaterais	Controle de importação e exportação de produtos químicos	Pessoas físicas e jurídicas (requerentes), órgãos de controle dos países-sede das empresas que receberam as autorizações	Receita Federal do Brasil (RFB), Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), Banco Central do Brasil, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA), órgão de fiscalização de outros países	DIREX/PF
	Penalidade administrativa (multa, advertência, perda de produto, etc.)	Instauração e condução de Processo Administrativo de Infração (PAI)	Sociedade	Não se aplica	DIREX/PF
	Certificados de cadastro e/ou de Licença Informações sobre empresas	Cadastro e licenciamento de empresas de produtos químicos	Pessoas físicas e jurídicas conforme descrição (requerente)	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD)	DIREX/PF

(continuação)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
	cadastradas e licenciadas para a prática de atividades controladas				
	Processos de fiscalização	Fiscalização de empresas de produtos químicos	Sociedade	Não se aplica	DIREX/PF
Controle da segurança privada Conjunto de processos destinado a controle das atividades de segurança privada no País, desenvolvidas por empresas especializadas, com a finalidade de proceder à vigilância e segurança patrimonial das instituições financeiras e de outros estabelecimentos; à garantia da incolumidade física de pessoas, à realização do transporte de valores e da provisão de segurança no transporte de qualquer outro tipo de carga; e ao recrutamento, seleção, formação e reciclagem de	Portaria de cancelamento	Cancelamento de atividade e de autorização de funcionamento	Empresas especializadas de segurança privada, empresas de serviço orgânico de segurança privada	Não se aplica	DIREX/PF
	Autorizações para aquisição	Autorização para aquisição de armas, munições, petrechos e coletes balísticos	Empresas especializadas de segurança privada, empresas de serviço orgânico de segurança privada	Não se aplica	DIREX/PF
	Credenciamento de instrutor para Escola de Formação de Vigilante credenciado	Credenciamento de instrutor para Escola de Formação de Vigilante	Escolas de Formação de Vigilantes Instrutores	Não se aplica	DIREX/PF
	Decisão final	Encerramento de atividade clandestina de segurança privada	Sociedade	Não se aplica	DIREX/PF
	Certificado de aprovação do plano de segurança	Aprovação do plano de segurança bancária	Instituições financeiras	Não se aplica	DIREX/PF

(continuação)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
pessoal a ser qualificado e autorizado a exercer atividades. Esse controle prevê a normatização e a concessão das autorizações pertinentes ao serviço de segurança privado no País	Certificado de vistoria de carro-forte	Emissão do certificado de vistoria de carro-forte	Empresas de transporte de valores	Não se aplica	DIREX/PF
	Vigilante habilitado ao exercício de vigilância patrimonial em todo o território nacional	Emissão do registro de certificado de formação do vigilante	Escolas de Formação de Vigilante, vigilante	Não se aplica	DIREX/PF
	Guia de transporte de armas, munições, explosivos e petrechos de recarga	Emissão de guia de transporte de armas, munições, explosivos e petrechos de recarga	Empresas especializadas de segurança privada, empresas de serviço orgânico de segurança privada	Não se aplica	DIREX/PF
	Carteira emitida	Emissão da Carteira Nacional de Vigilante - CNV	Empresas de segurança e vigilantes	Não se aplica	DIREX/PF
	Alvará de autorização	Expedição da autorização de funcionamento e alteração de atos constitutivos	Empresas especializadas de segurança privada, empresas de serviço orgânico de segurança privada	Não se aplica	DIREX/PF
	Portaria de julgamento publicada no DOU	Processo punitivo em desfavor de empresas de segurança privada e instituição financeira	Delegacia de Controle de Segurança Privada (DELESP), Comissão de vistoria, Coordenação	Não se aplica	DIREX/PF
Criminalística Conjunto de processos de descoberta, análise, coleta e	Vistoria, formulário de entrega, formulário de	Vistoria antibomba	Órgãos no campo da atribuição da Polícia Federal, grandes	Polícia Militar, Polícia Civil, Bombeiros, Defesa	DITEC/PF

(continuação)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
exame pericial de vestígios criminais, indispensáveis para a elucidação de crimes. Seus objetivos são a elucidação da dinâmica, a explicação da prova material dos delitos e a identificação de seus autores e vítimas. A criminalística se utiliza de conhecimentos científicos e aplica diferentes procedimentos e técnicas para reprodução dos fatos sob investigação criminal, sendo as disciplinas em que se baseia denominadas Ciências Forenses. O desenvolvimento das atividades dos Peritos Criminais Federais resulta em Laudos Periciais Criminais, fornecendo elementos técnicos probatórios à investigação, fornecendo elementos técnicos à investigação policial e ao processo criminal.	dispensa de vistoria		eventos, outros órgãos governamentais sob demanda	Civil, Exército	
	Ambiente seguro, ameaça neutralizada, relatório	Segurança e contramedidas antibomba	Órgãos e pessoas no campo da atribuição da Polícia Federal, grandes eventos	Polícia Militar, Polícia Civil, Bombeiros, Defesa Civil, Exército, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU)	DITEC/PF
	Parecer técnico	Avaliação técnica de documentos de segurança	Autarquias, Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), Conselhos de Classe, Ministérios, Polícia Federal	Não se aplica	DITEC/PF
	Relatórios técnicos	Localização e identificação de vestígios de desaparecidos políticos	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Ministérios públicos, IML	DITEC/PF
	Documento técnico	Varredura eletrônica	Órgãos e entidades dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, em todas as esferas	Não se aplica	DITEC/PF
Laudo de perícia	Realização de exames	Autoridade policial,	Poder Judiciário	DITEC/PF	

(continuação)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
	criminal, informação técnica	periciais	Ministério Público, Poder Judiciário		
	Formulários de avaliação dos Laudos Periciais Criminais, manuais e orientações para a elaboração de laudos e documentos contendo informações para subsidiar a tomada de decisões pela diretoria do INC	Avaliação da qualidade dos Laudos Periciais Criminais	Instituto Nacional de Criminalística (INC), Diretoria Técnico-Científica (DITEC), unidades descentralizadas, peritos criminais federais	Não se aplica	DITEC/PF
	Padrões de referência e fontes de pesquisa para realização de perícias disponibilizados	Provimento de padrões de referência e fontes de pesquisa para realização de perícias	Peritos Criminas Federais, Polícia de Imigração (servidores policiais), exceção (outros policiais, BDCRIM)	Embaixadas, indústrias farmacêuticas, Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), Departamento de Trânsito (Detran) dos estados, Secretaria de Segurança Pública (SSP) dos estados, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	DITEC/PF

(continuação)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
Cooperação internacional Conjunto de processos que visa à cooperação, ao intercâmbio e à gestão do relacionamento da Polícia Federal com outras instituições policiais internacionais visando ao cumprimento das atribuições institucionais recíprocas	Localização de pessoas	Localização de pessoas com fins humanitários	Autoridade Central Administrativa Federal (ACAF), parentes dos localizados	Autoridade Central Administrativa Federal (ACAF), Ministério das Relações Exteriores (MRE), International Collaborative Exercise (ICE) Criminal Police Organization (INTERPOL)	DIREX/PF
	Transferência de pessoas	Transferência ativas e passivas de presos para fins humanitários	Ministério da Justiça (MJ)	Ministério da Justiça (MJ), autoridades estrangeiras, Ministério das Relações Exteriores	DIREX/PF
	Controle das demandas, informações ou providências solicitadas	Controle de demandas de cooperação internacional	Unidades descentralizadas, Poder Judiciário, polícias congêneres estrangeiras	Não se aplica	DIREX/PF
	Atendimento às demandas apresentadas pelas autoridades estrangeiras	Cooperação jurídica internacional	Autoridades estrangeiras, Polícia Federal, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI)	DIREX/PF

(conclusão)

Macroprocessos/ Descrição	Produtos e serviços	Processo responsável pela entrega	Principais clientes	Principais parceiros	Subunidades responsáveis
	Relatório de supervisão, relatório consolidado trimestral para a COCIT/MRE	Supervisão das Adidâncias e Oficialatos de ligação exterior	Polícia Federal, Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT/MRE)	Não se aplica	DIREX/PF
Identificação civil Conjunto de processos destinados à individualização das pessoas por meio de suas impressões datiloscópicas, consistindo nas etapas de coleta, análise e armazenamento, a fim de possibilitar a emissão de inúmeros documentos de identificação, a exemplo da Carteira de Identidade de Estrangeiro, Passaporte Nacional, Carteira de Vigilante, Carteira Funcional de Servidores da Polícia Federal	Aperfeiçoamento da identificação civil	Prospecção de métodos, padrões e ferramentas para identificação humana	Polícia Federal	Não se aplica	DIREX/PF
	Gerenciamento e disponibilização de documentos	Administração de documentos relacionados à identificação humana	Usuários do AFIS, usuários do SINIC	Não se aplica	DIREX/PF
	Gestão dos registros	Gestão dos registros de identificação civil	Polícia Federal	MJSP	DIREX/PF
	Laudos e informações técnicas, retrato falado	Representação facial humana	Superintendências regionais, delegacias descentralizadas, órgãos externos	Não se aplica	DIREX/PF
	Laudos, registro no AFIS, incremento da base de dados de individualização da pessoa	Individualização humana (Sistema AFIS)	Usuários do sistema AFIS, Poder Judiciário, secretarias de segurança pública, superintendências, delegacias descentralizadas, postos avançados, Instituto Nacional de Identificação	Poder Judiciário, Secretarias de Segurança Pública	DIREX/PF

Fonte:Relatório de Gestão 2016.

ANEXO D – Fórmulas de cálculo dos indicadores de desempenho da SR/ES

(continua)

Denominação	Objetivo institucional	Periodicidade	Fórmula de cálculo
1. Relação entre inquéritos relatados e instaurados	Reduzir a criminalidade	Anual	$[\text{Quantidade de inquéritos relatados de todas as unidades vinculadas à Superintendência Regional no período em apuração} / \text{Quantidade de inquéritos instaurados de todas as unidades vinculadas à Superintendência Regional no período de apuração}] * 100$
2. Relação entre as cartas precatórias cumpridas e/ou devolvidas e as cartas precatórias recebidas pela Superintendência Regional e suas unidades vinculadas	Reduzir a criminalidade	Anual	$[\text{Quantidade de cartas precatórias cumpridas} + \text{quantidade de cartas precatórias devolvidas pela SR e suas unidades vinculadas no período em apuração} / \text{Quantidade de cartas precatórias recebidas pela SR e suas unidades vinculadas no período em apuração}] * 100$
3. Relação entre Notícias-crime analisadas pela Corregedoria e Notícias-crime protocoladas na Superintendência Regional e suas unidades vinculadas	Reduzir a criminalidade	Anual	$[\text{Quantidade de Notícias-crime analisadas pela Corregedoria no período em apuração} / \text{Quantidade de Notícias-crime protocoladas na SR e suas unidades vinculadas no período de apuração}] * 100$
4. Relação entre a quantidade de operações especiais de polícia judiciária e o total de servidores da Superintendência Regional e de suas unidades jurisdicionadas	Reduzir a criminalidade	Anual	$[\text{Total da quantidade de operações especiais da SR e de suas unidades descentralizadas no período de apuração} / \text{Quantidade total de servidores da SR e de suas unidades descentralizadas}]$
5. Relação entre a quantidade inquéritos resultados COM INDICAÇÃO DA AUDITORIA somados aos relatados SEM INDICAÇÃO DA AUDITORIA por não constatação de prática de infração penal e o total de inquéritos relatados (Eficácia dos inquéritos do Departamento de polícia Federal)	Reduzir a criminalidade	Anual	$[(\text{Quantidade de inquéritos relatados com indicação da auditoria de todas as unidades vinculadas à SR no período em apuração} + \text{Quantidade de inquéritos relatados sem indicação da auditoria por não constatação de prática de infração penal de todas as unidades vinculadas à SR no período de apuração}) / \text{Quantidade total de inquéritos relatados de todas as unidades vinculadas à SR no período em apuração}] * 100$

(continuação)

Denominação	Objetivo institucional	Periodicidade	Fórmula de cálculo
6. Relação entre a quantidade de vitorias realizadas em empresas de segurança privada na circunscrição da Superintendência Regional (DELESP e Delegacias Descentralizadas) e o total de empresas de segurança privada da circunscrição da SR	Promover a cidadania	Anual	[Quantidade de vitorias de empresas de segurança privada realizadas na circunscrição / Total de empresas de segurança privada na circunscrição] * 100
7. Relação entre a quantidade de vitorias realizadas em agências bancárias e postos de atendimento bancário na circunscrição da Superintendência Regional (DELESP e Delegacias Descentralizadas) e o total de agências bancárias e postos de atendimento bancário na circunscrição da SR	Promover a cidadania	Anual	[Quantidade de vitorias realizadas em agências bancárias e postos de atendimento bancário na circunscrição da SR/Total de agências bancárias e de postos de atendimento bancário da circunscrição da SR] * 100
8. Relação entre a quantidade de passaportes comuns emitidos na circunscrição da SR e o total de estações de trabalho de expedição de passaportes cadastradas nos postos de expedição de passaportes da SR	Promover a cidadania	Anual	[Quantidade de passaportes comuns emitidos na circunscrição da SR / Total de estações de trabalho de expedição de passaportes cadastradas nos postos de expedição de passaportes da SR]
9. Tempo de espera para atendimento nas cabines de fiscalização migratória localizadas nas áreas de embarque internacional de aeroportos	Promover a cidadania	Anual	Os dados serão coletados nos principais aeroportos brasileiros (atualmente nos aeroportos internacionais em Manaus, Campinas, Confins, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, Brasília, Galeão, Guarulhos e Natal), pela empresa especializada contratada pela SAC para realização da pesquisa in loco. O Comitê Técnico de Indicadores da Comissão Nacional das Autoridades Aeroportuárias (CONAERO) encaminha os

(continuação)

Denominação	Objetivo institucional	Periodicidade	Fórmula de cálculo
			<p>relatórios trimestrais à Divisão de Controle de imigração (DCIM/CGPI/DIREX). Com base nos relatórios disponibilizados, irá somar os resultados de cada trimestre, correspondentes ao aeroporto internacional de sua circunscrição, dividir o número alcançado por 4, chegando-se, assim, a uma média anual.</p> <p>Fórmula: $[(te\ 1^{\circ}t + te\ 2^{\circ}t + te\ 3^{\circ}t + te\ 4^{\circ}t)/4]$, onde:</p> <p>« te 1^ot » corresponde ao tempo de espera para atendimento nas cabines de fiscalização migratória localizadas nas áreas de embarque internacional no primeiro trimestre do ano sob apuração (e assim respectivamente para o 2^o, 3^o e 4^o trimestres).</p>
<p>10. Tempo de espera para atendimento nas cabines de fiscalização migratória localizadas nas áreas de desembarque internacional de aeroportos</p>	<p>Promover a cidadania</p>	<p>Anual</p>	<p>Os dados serão coletados nos principais aeroportos brasileiros (atualmente nos aeroportos internacionais em Manaus, Campinas, Confins, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, Brasília, Galeão, Guarulhos e Natal), pela empresa especializada contratada pela SAC para realização da pesquisa in loco. O Comitê Técnico de Indicadores da Comissão Nacional das Autoridades Aeroportuárias (CONAERO) encaminha os relatórios trimestrais à Divisão de Controle de imigração (DCIM/CGPI/DIREX). Com base nos relatórios disponibilizados, irá somar os resultados de cada trimestre, correspondentes ao aeroporto internacional de sua circunscrição, dividir o número alcançado por 4, chegando-se, assim, a uma média anual.</p> <p>Fórmula: $[(te\ 1^{\circ}t + te\ 2^{\circ}t + te\ 3^{\circ}t + te\ 4^{\circ}t)/4]$, onde:</p> <p>« te 1^ot » corresponde ao tempo de espera para atendimento nas cabines de fiscalização migratória localizadas nas áreas de desembarque internacional no primeiro trimestre do ano sob apuração (e assim respectivamente para o 2^o, 3^o e 4^o trimestres).</p>

(conclusão)

Denominação	Objetivo institucional	Periodicidade	Fórmula de cálculo
11. Produtividade média de elaboração de laudos de perícia criminal da Superintendência Regional	Reduzir a criminalidade	Anual	[Número de laudos criminais elaborados em todas as unidades de criminalística vinculadas à SR] / [Número de peritos Criminais Federais (PCFs) atuantes na elaboração de laudos periciais criminais na SR e nas suas unidades descentralizadas].
12. Quantidade de operações especiais de polícia judiciária desencadeadas pela Superintendência Regional de Polícia Federal *	Reduzir a criminalidade	Anual	Somatório da quantidade de operações especiais de polícia judiciária desencadeadas pela Superintendência Regional de Polícia Federal (SR/DPF) e suas descentralizadas no período de apuração, com total agregado por UF.
13. Disponibilidade imediata de vagas em dias de agendamento eletrônico para atendimento ao cidadão requerente de passaporte*	Promover a cidadania	Mensal	O cálculo da Média mensal de dias para Atendimento é realizado de forma automatizada pelo sistema SINPAWEB. Uma rotina automatizada simula diariamente um conjunto de solicitações de agendamento para atendimento ao cidadão requerente de passaporte obtendo o número de dias até a data da última vaga disponível

Fonte: Relatório de Gestão 2016.