

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
EM REDE NACIONAL - PROFIAP

SANIMEM NOGUEIRA DUARTE

**A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA - NGP: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA MS
DE INTEGRIDADE DA SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO DE
MATO GROSSO DO SUL**

CAMPO GRANDE - MS

2024

SANIMEM NOGUEIRA DUARTE

**A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA - NGP: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA MS
DE INTEGRIDADE DA SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO DE
MATO GROSSO DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da associada Escola de Administração e Negócios – ESAN, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Yasmin Gomes Casagrande

CAMPO GRANDE - MS

2024

SANIMEM NOGUEIRA DUARTE

A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA - NGP: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA MS DE INTEGRIDADE DA SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra Yasmin Gomes Casagrande
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Orientadora)

Prof. Dr. Wilson Ravelli Elizeu Maciel
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Membro interno)

Prof. Dr. Pablo Luiz Martins
Universidade Federal de São João del-Rei
(Membro rede externo)

Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva
Instituto Federal de Brasília
(Membro externo)

Campo Grande, 7 de novembro de 2024.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, à minha família e especialmente à minha mãe, que sempre me incentivou nos estudos, acreditando e dando todo apoio possível para o alcance dos meus sonhos e realizações.

Agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a conclusão deste projeto pessoal e profissional, principalmente à minha orientadora, que, com muita paciência, comprometimento e conhecimento, foi fundamental para a minha trajetória no mestrado.

Por fim, agradeço também ao Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, que, por intermédio da Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do Sul, em parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, contribuiu significativamente para o meu ingresso no Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP.

“Consagre ao Senhor tudo o que você faz, e os seus planos serão bem-sucedidos”

(Provérbios 16:3)

RESUMO

A busca pela eficiência na administração pública, por meio da implementação de sistemas de controle interno eficazes e programas de integridade, está vinculada aos princípios da Nova Governança Pública (NGP). A estrutura administrativa pública estadual, composta por suas unidades gestoras integrantes, apresenta suas particularidades, autonomia e medidas implementadas, incluindo seus controles e programas de integridade. Nesse contexto, a proposta desta pesquisa consiste em analisar o Programa MS de Integridade da Secretaria de Estado de Administração de Mato Grosso do Sul e correlacioná-lo com o fortalecimento da governança, por meio de mecanismos de controle que incluem ações voltadas à promoção da integridade pública, com o objetivo de alcançar a eficiência na administração pública. Este estudo adotou procedimentos metodológicos qualitativos, por meio de uma revisão da literatura e análise documental, incluindo documentos específicos sobre o Programa de Integridade da Secretaria de Estado de Administração. Os principais resultados revelam uma relação evidente entre a implementação do PMSI SAD e a busca pela boa governança. Destaca-se também a necessidade de monitoramento contínuo por parte do órgão responsável pelo programa, a fim de alcançar melhores resultados, os quais refletem tanto na eficiência do programa quanto na eficiência da administração pública, resultando em uma governança aprimorada.

Palavras-chave: controle interno; eficiência; administração pública; Nova Governança Pública; PMSI.

ABSTRACT

The search for efficiency in public administration, through the implementation of effective internal control systems and integrity programs, is linked to the principles of New Public Governance (NGP). The state public administrative structure, made up of its management units, presents its particularities, autonomy and implemented measures, including its controls and integrity programs. In this context, the proposal of this research consists of analyzing the MS Integrity Program of the State Secretariat of Administration of Mato Grosso do Sul and correlating it with the strengthening of governance, through control mechanisms that include actions aimed at promoting integrity public, with the aim of achieving efficiency in public administration. This study adopted qualitative methodological procedures, through a literature review and documentary analysis, including specific documents about the Integrity Program of the State Secretariat for Administration. The main results reveal an evident relationship between the implementation of PMSI SAD and the search for good governance. The need for continuous monitoring by the body responsible for the program is also highlighted, in order to achieve better results, which reflect both the efficiency of the program and the efficiency of public administration, resulting in improved governance.

Keywords: internal control; efficiency; public administration; New Public Governance; PMSI.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	- Critérios básicos para controle interno operacional	27
Figura 2	- Componentes do PMSI	29
Figura 3	- Estrutura do PMSI	30
Figura 4	- Processo da busca e seleção de artigos	37
Figura 5	- Estrutura da SAD	43
Figura 6	- Diagnóstico SAD	45
Figura 7	- Matriz de processos críticos	47
Figura 8	- Relação processos críticos e integridade	48
Gráfico 1	- Representação da maturidade em integridade da SAD MS	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Resumo dos principais pontos PMSI SAD	30
Quadro 2	- Fatores de risco encontrados pelo PMSI SAD e possíveis consequências	31
Quadro 3	- Elementos x Níveis para avaliação de maturidade em integridade pública	33
Quadro 4	- Critérios utilizados para inclusão/exclusão	38
Quadro 5	- Resultado da qualificação dos artigos	39
Quadro 6	- Resultados	41
Quadro 7	- Composição e lotação das equipes envolvidas no PMSI SAD .	46
Quadro 8	- Macroprocessos críticos da Secretaria de Estado de Administração	50
Quadro 9	- Matriz de amarração	54
Quadro 10	- Níveis de maturidade da Gestão e Desempenho da Integridade	55
Quadro 11	- Modelo adaptado de avaliação em maturidade pública – SAD	57
Quadro 12	- Gestão e desempenho da integridade da Secretaria de Estado de Administração	57
Quadro 13	- Relação PMSI x Nova Governança Pública, eficiência e controle interno	67
Quadro 14	- Normativos legais que reforçam a ideia de boa governança, controle e eficiência no combate à corrupção	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Parâmetros de pontuação	62
Tabela 2 - Pontuação alcançada na avaliação pela SAD MS	63

LISTA DE SIGLAS

BI – Business Intelligence

CGE – Controladoria Geral do Estado

KPA – Key Process Area

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

MMIP – Modelo de Maturidade em Integridade Pública

MS – Mato Grosso do Sul

NGP – Nova Governança Pública

PMSI – Programa MS de Integridade

RH – Recursos Humanos

SAD – Secretaria de Estado de Administração

SEGOV – Secretaria de Estado de Governo

SGI – Superintendência de Gestão da Informação

TI – Tecnologia da Informação

UG – Unidade Gestora

USCI – Unidade Setorial de Controle Interno

USI – Unidade Setorial de Integridade

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	15
1.2	OBJETIVOS	16
1.3	JUSTIFICATIVA	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1	CONTROLE E EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
2.2	CONTROLE INTERNO, AUDITORIA INTERNA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
2.3	A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA	24
2.4	PROGRAMA DE INTEGRIDADE DO GOVERNO DE MATO GROSSO DO SUL	26
2.4.1	Programa MS de integridade SAD	29
2.5	MODELO DE MATURIDADE EM INTEGRIDADE PÚBLICA (MMIP) ..	32
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	35
3.1	NATUREZA E CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA	35
3.2	PARTE 1 – REVISÃO DA LITERATURA	36
3.2.1	Coleta de dados	36
3.2.2	Análise de dados	41
3.3	PARTE 2 – O PROGRAMA MS DE INTEGRIDADE DA SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL	42
3.3.1	Coleta de dados	42
3.3.2	Análise de dados	44
3.3.2.1	<i>PMSI SAD – Diagnóstico Inicial</i>	45
3.3.2.2	<i>PMSI SAD – Implantação</i>	46
3.3.2.3	<i>PMSI SAD – Ações e resultados do Programa</i>	49
3.4	MATRIZ DE AMARRAÇÃO	54
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	55
4.1	AVALIAÇÃO DO PMSI SAD – GRAU DE MATURIDADE EM INTEGRIDADE PÚBLICA	55
4.2	MODELO DE AVALIAÇÃO PMSI SAD	55
4.3	AVALIAÇÃO PMSI SAD – RESULTADOS	62

4.4	PMSI SAD E A BOA GOVERNANÇA: UM MECANISMO DE CONTROLE EM BUSCA DA EFICIÊNCIA PÚBLICA	64
4.5	PLANO DE AÇÃO PARA A SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL (SAD MS)	69
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
	REFERÊNCIAS	73
	APÊNDICE A – Relatório técnico	81
	ANEXO A – Resumo PMSI - SAD	107
	ANEXO B – Resumo MMIP	108
	ANEXO C – MMIP no fortalecimento da confiança	111

1 INTRODUÇÃO

Em razão das novas necessidades e realidades impostas pela sociedade, como o atendimento às exigências de organismos internacionais e agências de incentivos, a responsabilidade com a ética e com os direitos humanos, assim como a necessidade de trabalhar com eficiência, tanto as organizações privadas quanto as públicas buscam acompanhar as exigências dessas transformações sociais por meio da implementação de novas práticas de gestão (Marx, 2021; Pereira, *et al.*, 2017).

Nesse contexto, suprir as necessidades da sociedade por meio de melhores serviços com foco no cidadão é uma busca dos órgãos governamentais no ambiente da administração pública (Ferreira; Ferraz, 2014). Ainda no contexto da missão de uma organização pública, a qualidade na prestação de serviço público torna-se um importante fator para as instituições (Ribeiro; Oliveira, 2016).

Assim como a Nova Governança Pública, a governança pública é um modelo de gestão que contribui para uma democracia inclusiva, com a expansão da esfera pública e construção de cidadãos políticos (Pereira; Ckagnazaroff, 2021). Segundo Malinowska e Lynn Jr. (2014), a governança preocupa-se com a necessidade de eficiência e legitimidade dos governos.

Entender os anseios da sociedade e trabalhar para atendê-los, além de primar pela eficiência e pela prestação de serviços de qualidade, são fatores que contribuíram para o surgimento da Nova Governança Pública, representando uma evolução na forma de se fazer gestão (Silvestre, 2019).

A gestão de mudanças, considerando os meios social, político e ético, é essencial para atender à complexidade da administração pública (Pereira; Ckagnazaroff, 2021). Esse enfoque promove uma gestão mais eficiente e responsiva (Osborne, 2010), sendo, portanto, uma opção eficaz para uma administração pública moderna (Pereira; Ckagnazaroff, 2021). Por meio de formas participativas, é possível enfrentar situações complexas na administração, gerando maior capacidade ao Estado (Carneiro; Menicucci, 2011).

O alcance da eficiência pode ser considerado um êxito na administração pública (Cavalcante, 2018). Nesse contexto, é possível entender o papel do controle interno como fundamental, pois avalia o cumprimento de metas, a execução de programas governamentais e os resultados alcançados (Ribeiro; Oliveira, 2016; Silva, 2002).

De acordo com Cruz e Glock (2003), o controle interno é compreendido como um mecanismo para garantir transparência e segurança ao gestor na tomada de decisões. Embora esse conceito e sua importância no ambiente da administração pública não sejam recentes, é possível compreendê-los como necessários e atuais ao considerarmos a necessidade de reestruturação de estratégias de relacionamento do setor público com a sociedade (Menicucci; Gontijo, 2016). Isso é exemplificado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que incorporou aos costumes políticos o controle e a preocupação com os gastos públicos em todas as esferas administrativas (Silva, 2002).

A atuação em conformidade com os princípios e normas que orientam a sua gestão pode promover uma cultura de integridade pública e aumentar a confiança da sociedade no Estado e em suas instituições. Portanto, desenvolver uma cultura organizacional baseada em elevados valores e padrões de conduta é uma política fundamental para o desenvolvimento de todo o Estado (CGU, 2017).

No que diz respeito à criação de mecanismos que apoiem uma gestão mais eficiente e combatam a sua complexidade, podemos citar o programa de integridade como uma forma de promover a governança e prevenir possíveis sanções, conforme o artigo 7º, inciso VIII, da Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846/2013 (Brasil, 2013). Além disso, o programa contribui para o combate aos atos de responsabilização de gestores por improbidade administrativa, conforme a Lei nº 8.429/1992 (Brasil, 1992).

A NGP pode também atender às necessidades dos cidadãos ao fornecer mecanismos de proteção de direitos e propriedade, bem como de aplicação da lei (Pereira; Ckagnazaroff, 2021). Além disso, esse modelo promove a melhoria da eficiência e inovação (Osborne, 2010), garantindo a formulação e implementação de políticas públicas mais eficazes (Peters; Pierre, 1998). Ressalta-se que, mesmo promovendo a descentralização do poder, a NGP não desconfigura a responsabilidade e a competência do governo central (Dias, 2012).

Sob o olhar da NGP, a eficiência vai além de tão somente a prática processual de planejamento, execução e resultados alcançados. As atividades governamentais, ao buscar a eficiência, devem promover a melhoria das condições de vida dos cidadãos (Casula, 2016), além de gerar valor público e promover equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos (Osborne, 2010).

A Nova Governança Pública (NGP), que surgiu como uma necessidade de evolução na forma de se fazer gestão pública, possui como pressupostos a busca pela

eficiência e a prestação de serviços de qualidade, entre outros (Silvestre, 2019). No que tange à NGP, uma de suas características marcantes é a busca pela geração de valor público e equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos (Osborne, 2010).

Nesse contexto, é importante distinguir a Nova Gestão Pública da Nova Governança Pública. A Nova Gestão Pública entende o usuário do serviço como um cliente situado de forma passiva no processo dos serviços realizados por profissionais públicos (Denhardt; Denhardt, 2003). Esse modelo foca nos resultados e mantém certa neutralidade em relação ao contexto em que está inserida, não enfrentando problemas de adaptação (Peters; Pierre, 1998). Já a NGP enfatiza o tratamento de processos e estrutura, sofrendo influência do ambiente político e cultural. Esse modelo considera o aspecto interorganizacional (Peters; Pierre, 1998) e adota, quando necessário, mudanças na forma de ação e na construção de metodologias em relação ao seu papel (Head; Alford, 2015).

O objetivo geral deste estudo é analisar a eficiência do Programa MS de Integridade da Secretaria de Estado de Administração de Mato Grosso do Sul (SAD-MS) sob a ótica da Nova Governança Pública. Com base no referencial teórico levantado, será analisado o Programa MS de Integridade (PMSI) da Secretaria de Estado de Administração, evidenciando a correlação entre o PMSI SAD, os mecanismos de controle implementados e a busca pela boa governança, que poderá refletir na eficiência da administração pública no governo do Estado de Mato Grosso do Sul.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A Secretaria de Estado de Administração (SAD), considerada área-meio da gestão administrativa estadual, desempenha um papel de grande relevância para os resultados da administração pública do governo de Mato Grosso do Sul. Entre suas competências, conforme sua estrutura administrativa e regimento interno, estão: a melhor utilização dos recursos públicos, bem como a proposição e a implementação de medidas para redução de gastos públicos; a coordenação, o acompanhamento e a execução das atividades de modernização institucional relativas à estruturação de órgãos ou entidades, bem como a revisão e a fixação de procedimentos institucionais; a promoção de estudos e a implementação de medidas para a melhoria de processos

administrativos, operacionais e institucionais; e o tratamento e gerência das informações para as áreas de atuação da SAD.

Considerando sua relevância e função para a administração do estado e a necessidade de resultados eficientes, a questão a ser respondida nesta pesquisa é: o sistema de controle interno e o Programa de Integridade da Secretaria de Estado de Administração de Mato Grosso do Sul podem contribuir para a eficiência da gestão à luz dos preceitos da Nova Governança Pública?

1.2 OBJETIVOS

Para solucionar o problema apresentado, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a eficiência do Programa MS de Integridade da Secretaria de Estado de Administração de Mato Grosso do Sul (SAD-MS) sob a ótica da Nova Governança Pública.

Os objetivos específicos são:

- a) identificar e analisar as teorias mais relevantes relacionadas à Nova Governança Pública para avaliar programas de integridade no setor público;
- b) analisar como o Programa MS de integridade se alinha e contribui para os princípios da Nova Governança Pública, especialmente em termos de eficiência administrativa e promoção de práticas éticas e transparentes;
- c) examinar, com base na literatura, as boas práticas e os principais desafios enfrentados na implementação de programas de integridade semelhantes, oferecendo subsídios, em forma de um plano de ação, para a melhoria do Programa MS de Integridade.
- d) propor um plano de ação, levando em consideração as variáveis analisadas.

1.3 JUSTIFICATIVA

Para alcançar os objetivos organizacionais, é essencial considerar dois critérios fundamentais: eficácia e eficiência (Chiavenato, 2021). A busca por mecanismos que resultem em uma governança pública eficiente e eficaz relaciona-se com uma administração mais assertiva, por meio de resultados que satisfaçam tanto a

população quanto a própria administração pública, em conformidade com princípios éticos e legais (Vieira; Barreto, 2019). Nesse contexto, o Estado de Mato Grosso do Sul, assim como outros entes subnacionais e a própria federação, também precisa buscar meios para alcançar resultados eficientes.

Implementar medidas, ações e projetos que visem melhorias para a administração é uma preocupação quando se deseja alcançar uma governança pública satisfatória (Abrucio, 2011; Brasil, 2017). Essa preocupação não se restringe apenas à formulação de políticas públicas, mas também à eficiência da gestão (Alcântara; Pereira; Silva, 2015).

O poder executivo do Estado de Mato Grosso do Sul é constituído por uma estrutura subdividida em diversos órgãos públicos, com estrutura, autonomia e orçamento próprios, que somados compõem o poder executivo estadual (Mato Grosso do Sul, 2021a). Diante das subdivisões de sua estrutura, faz-se necessário que cada órgão integrante entenda, de forma específica e descentralizada, o seu papel, suas particularidades, suas ações, suas necessidades e suas melhorias como implementações administrativas necessárias, de modo a promover a boa governança pública (Mato Grosso do Sul, 2019a).

Compreender sua própria estrutura é fundamental para implementar medidas que promovam uma administração eficaz e eficiente, como um sistema de controle interno eficiente (Mato Grosso do Sul, 2017a) e programas de integridade (Brasil, 2017; Mato Grosso do Sul, 2019a).

Além disso, é necessário acompanhar, avaliar e realizar mudanças para o alcance de seus objetivos, pois a administração pública não é estática, mas dinâmica. Em vista disso, a Nova Governança Pública exige adaptação, um olhar crítico mais holístico e participativo dos gestores, da alta administração e daqueles que representam o poder público e possuem poder de decisão na administração dos governos (Bresser-Pereira, 1998; Osborne, 2010; Pereira; Ckagnazaroff, 2021).

Considerando a importância da Secretaria de Estado de Administração, sua estrutura administrativa, seu contexto e seus objetivos, bem como a necessidade de autoavaliação de suas ações, processos e programas, que são diversos, esta pesquisa justifica-se como uma proposta de autoavaliação, conhecimento e possíveis implementações de melhorias relacionadas ao seu controle interno e ao programa de integridade, visando alcançar resultados eficientes relacionados a uma boa governança.

A pesquisa está estruturada em cinco capítulos: o Capítulo 1 corresponde à Introdução, que inclui a definição do problema de pesquisa, os objetivos e a justificativa. O Capítulo 2 apresenta o Referencial Teórico, onde se explora o controle na administração pública, a eficiência na administração pública, a Nova Governança Pública, o controle interno e a auditoria interna, além de programas de integridade e controle interno, com foco específico no Programa MS de Integridade SAD. O Capítulo 3 abrange os Procedimentos Metodológicos, que detalham a natureza e as características da pesquisa, a revisão da literatura, a coleta de dados, a análise de dados e a matriz de amarração. O Capítulo 4, Resultados e Discussões, apresenta a avaliação dos resultados do PMSI SAD e propõe um plano de ação para a Secretaria de Administração de Mato Grosso do Sul. Por fim, o Capítulo 5 apresenta as Considerações Finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico está organizado em duas partes. A primeira tem o objetivo de proporcionar um entendimento mais aprofundado do tema abordado. Para tanto, apresentamos como referencial teórico o controle na administração pública, com ênfase na relação entre controle, eficiência na administração pública e os conceitos associados à Nova Governança Pública. A segunda parte traz considerações da observação de documentos específicos sobre o PMSI SAD por meio da análise do programa. A compreensão de todas as partes embasou a conclusão dos objetivos da pesquisa, conforme demonstrado na sequência.

2.1 CONTROLE E EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No Brasil, o controle da Administração “pública” já era de interesse desde o período colonial. Porém, foi somente na modernidade que o controle interno se fez presente, sendo conceituado e, principalmente, distinguido por meio da Lei nº 4.320/1964. Somente passou a ter status constitucional no ano de 1969, com a inserção do sistema de controle interno no art. 16 da Emenda Constitucional nº 1 (Conti; Carvalho, 2011).

Conforme precedente constitucional, a Constituição Federal de 1967 marca a primeira aparição do controle interno: “art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei” (Brasil, 1967, cap. VI, art. 71).

De acordo com Conti e Carvalho (2011), o controle moderno envolve a avaliação de aspectos formais, bem como, e mais importante, a eficácia das ações administrativas. Mesmo em países latino-americanos, como o Brasil, a análise das ações evoluiu para uma forma de gestão baseada na prevenção, orientação e correção.

Nesse contexto, o controle da administração pública encontra várias classificações:

pele critério do Poder que o exerce, identificam-se as categorias: a) do controle administrativo ou executivo, exercido pela própria Administração sobre seus atos; b) do controle legislativo ou parlamentar, exercido pelo

Poder Legislativo e seus órgãos; e c) do controle judiciário, exercido pelo Poder Judiciário (Conti; Carvalho, 2011, p. 204).

A função de controle está presente em todos os níveis organizacionais e permeia todos os processos de uma estrutura. Cabe aos cargos de comando a responsabilidade por essa função, sendo essa responsabilidade proporcional à altura do cargo ocupado na escada hierárquica. As definições de controle na literatura especializada, apesar de suas especificidades, convergem uniformemente para a ideia de que controle é o procedimento destinado a garantir que as ações sejam executadas de acordo com o plano com a intenção de atingir metas predeterminadas (Silva, 2002).

Em resumo, para além do cumprimento dos requisitos constitucionais, a atividade de controle interno é necessária à gestão eficaz dos diversos órgãos e poderes do Estado. Isso é particularmente relevante ao considerar algumas das suas dimensões orçamentais, pessoais e patrimoniais, que ultrapassam até mesmo as de vários dos nossos Estados-membros da Federação (Conti; Carvalho, 2011).

Os métodos e procedimentos que visam alinhar-se com a eficiência operacional da organização e os objetivos da política estratégica estão incluídos nos controles administrativos. Nesse sentido, a eficácia operacional pode ser descrita como a adequação dos métodos e procedimentos operacionais, a descrição das atividades de cada função para facilitar o cumprimento das obrigações e a contratação, treinamento e supervisão de pessoal adequado às tarefas a serem executadas (Silva, 2002).

De tal modo, para a plena integração e adequação da estrutura administrativa ao sistema, é necessária a adoção de medidas adequadas ou complementares para que o modelo de controle interno integrado à administração pública seja efetivo. Do contrário, continuará a haver uma falta de sintonia entre a organização de controle central e a administração, o que resultará em um ciclo de ações impróprias sendo encadeadas, falhas sendo apontadas e ações impróprias sendo produzidas (Silva, 2002).

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, instituiu o princípio da eficiência, que se aplica à atividade administrativa. Além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, a eficiência figura como um elemento de interesse público, associado à presunção de legitimidade ou veracidade, à especialidade, ao controle ou tutela, à autotutela, à hierarquia, à continuidade do

serviço público, à razoabilidade, à proporcionalidade, à motivação e à segurança jurídica. Dessa forma, observar as leis e princípios morais torna-se imperativo para coibir a atuação do administrador e resguardar o interesse público (Leite, 2001).

O conceito de eficiência não é cientificamente restrito a uma área; ao contrário, é um termo de linguagem natural de sentido coletivo. Esse termo foi apropriado e desenvolvido pelos signos jurídicos, a fim de examinar o conteúdo jurídico desse princípio no contexto da ordem normativa do setor público (Modesto, 2000).

Em qualquer dos poderes, a eficiência e a eficácia são qualidades da ação administrativa que devem ser avaliadas juridicamente. Caso haja alguma irregularidade, os responsáveis estão sujeitos às sanções legais, na medida em que essas são obrigações legais, imposições de direito constitucional e requisitos de direito geral relativos ao administrador público (Modesto, 2000).

Na administração pública, a eficiência visa também reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços, mantendo o público como beneficiário. Nesse cenário, a reorganização do aparelho governamental passa a ser pautada prioritariamente pelos valores da eficácia e qualidade na prestação dos serviços públicos, bem como pelo crescimento de uma cultura empresarial nas organizações (Camargo; Guimarães, 2013).

O princípio da eficiência dá ao público o direito de exigir uma administração pública eficiente e eficaz por meio de regulamentação das habilidades discricionárias dos servidores públicos (Modesto, 2000). Esse princípio abrange dois aspectos distintos, um relacionado ao trabalho do agente público e outro relacionado à organização. Nesse sentido, os servidores públicos devem agir com presteza, excelência, perfeição e desempenho. Em paralelo, o fator econômico é considerado crucial e deve nortear as decisões levando sempre em consideração a relação custo-benefício (Camargo; Guimarães, 2013).

2.2 CONTROLE INTERNO, AUDITORIA INTERNA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A identificação, mensuração e correlação dos riscos com os objetivos da organização, bem como a análise do quanto esses riscos podem ser aceitos, conferem ao controle interno um papel fundamental nesse contexto (Cerrone, 2013).

Entre as vantagens de um controle bem-estruturado, destacam-se a segurança razoável nos relatórios financeiros, a eficácia e eficiência das operações e a

conformidade com a lei e regulamentos aplicáveis (Cerrone, 2013). Por outro lado, um controle interno fraco, que inclui falta de programas de auditoria, falta de pessoal qualificado, brevidade de relatórios e treinamento inadequado, compromete a capacidade da administração de investir de maneira mais assertiva (Chen *et al.*, 2021).

As crises financeiras mundiais, fraudes e corrupção sistêmica reforçam a preocupação com a necessidade de sistemas de controles internos eficientes. Uma vantagem potencial desse controle é a avaliação dos saldos administrativos das organizações em relação aos seus objetivos e responsabilidades (Cerrone, 2013).

Em contraponto com a preocupação de uma administração eficiente, estão os resultados negativos em gestão. Nesse cenário, a incompetência dos gestores está associada a perdas financeiras, descumprimento de princípios e um controle interno deficiente (Hanefah *et al.*, 2020).

Para o estabelecimento de um bom controle interno, é necessário atentar-se às normas internacionais, como os documentos do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (Cerrone, 2013). Além disso, é importante considerar quatro elementos como fundamentais: recursos humanos qualificados, políticas e procedimentos adequados, conflito de interesses e avaliação das constatações da auditoria interna (Hanefah *et al.*, 2020).

As auditorias internas eficazes são parte de um sistema de controle interno eficaz. Tanto as auditorias quanto os sistemas de controles devem ser construídos sobre bases sólidas para uma boa administração das finanças públicas (Taytak; Aydin, 2020). Portanto, é crucial que recebam especial atenção da alta administração (Otetea; Tita; Aristotel, 2013).

A auditoria interna transcendeu sua importância original no setor privado e, hoje, desempenha um papel vital também no setor público, abrangendo diferentes áreas e atendendo à necessidade de controle e autonomia, inerente a muitos contextos nacionais (Arena, 2013). Com sua evolução ao longo da história, a auditoria interna contribuiu para o desenvolvimento do controle interno nas organizações (Munteanu; Zaharia, 2014).

Considerando o período de 1950 a 2013, a auditoria interna já ocupava, em 1980, o papel de avaliação dos controles internos, em que o auditor interno sai da sua rotina e passa a ser um assessor de gestão, no que diz respeito a diversos tipos de controles que podem ser implantados (Munteanu; Zaharia, 2014). Na avaliação dos sistemas de controles internos, a capacidade de aconselhar melhorias, propor

soluções consistentes e lidar com situações complexas e conflitantes ressalta a importância da independência e competência dos auditores internos (Taytak; Aydin, 2020).

A partir da auditoria interna, podem ser feitas recomendações por meio dos relatórios elaborados e apresentados, o que pode contribuir para o alcance dos objetivos da organização, destacando o papel de sustentar a gestão na implementação de um sistema de controle dentro da entidade. Contudo, a auditoria interna só pode atingir objetivos da organização se o controle interno for bem organizado, formalizado e composto por normas, guias de procedimentos e códigos de ética (Munteanu; Zaharia, 2014).

Ao analisar pontos fortes e fracos, como liderança, cultura operacional, ameaças e oportunidades, a auditoria interna direciona sua atenção para a responsabilidade dos gestores na implementação dos sistemas de medição de desempenho. Contudo, o suporte da implementação e o *feedback* são atribuições dos auditores internos (Otetea; Tita; Aristotel, 2013).

Com as mudanças ambientais, a auditoria interna passa a enfatizar a visão para o futuro e a melhoria contínua, que abrange, inclusive, aspectos de controle, com foco na eficiência e eficácia operacional (Pararit; Ussahawanitchakit; Boonlua, 2014).

A eficiência da auditoria interna é influenciada por quatro fatores principais: independência, neutralidade, apoio da alta administração e valor agregado. A independência refere-se à posição organizacional das atividades de auditoria interna e às relações de prestação de contas. A neutralidade diz respeito à atitude mental dos auditores internos, com imparcialidade e sem preconceitos. O apoio da alta administração é crucial para o sucesso das auditorias internas, e o valor agregado refere-se à capacidade das auditorias internas de contribuir para os resultados da administração pública (Taytak; Aydin, 2020).

Por meio de uma auditoria pública eficaz, é possível assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos financeiros e conferir se o planejamento e a execução orçamentária estão em conformidade com as leis do país, com os objetivos do governo e com os programas aprovados. Além disso, a auditoria orienta para melhorar suas operações e agregar valor. É relevante destacar que as Normas Internacionais de Auditoria emitidas pela *International Federation of Accountants (IFAC) – International Standard on Auditing 610 (ISA 610)* – incluem entre suas funções o exame, a

avaliação e o monitoramento da adequação e da eficácia do controle interno (Otetea; Tita; Aristotel, 2013).

Com o aumento da participação da economia pública na economia geral, a auditoria pública tornou-se crítica. A operação eficaz e produtiva das auditorias internas, integradas como parte de um sistema de controle interno, pode aumentar a eficiência na administração pública (Taytak; Aydin, 2020). Por meio das auditorias internas, é possível avaliar a eficácia da gestão de risco, do controle interno e dos processos de governança. Em contrapartida, uma auditoria interna ineficaz pode ser considerada uma fraqueza do controle interno, que pode prejudicar o alcance dos objetivos das organizações (Pararit; Ussahawanitchakit; Boonlua, 2014).

Nesse contexto, a importância da transparência, o uso racional dos recursos públicos, o desenvolvimento da responsabilidade e a redução da corrupção têm sido fundamentais para a gestão fiscal pública e, conseqüentemente, para a auditoria (Taytak; Aydin, 2020).

No setor público, a auditoria interna e sua aplicabilidade podem variar muito de país para país, o que não afeta o objetivo geral de melhorar as operações de uma organização, avaliar e aprimorar a eficácia de seus controles e processos de governança (Arena, 2013).

2.3 A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

A administração pública e a governança se relacionam desde a conduta e o controle interno até questões maiores, como sociais e econômicas, perpassando pela necessidade de auditoria (Pereira *et al.*, 2017). Nesse contexto, práticas como transparência da gestão pública, adoção de boas condutas, implementação de controles eficientes, aplicação de punições e reconhecimento de gestores públicos representam maneiras de se aplicar uma boa governança (Smyth, 2012).

Quando se fala em transparência, setor público e sociedade, hoje, uma boa governança deve demonstrar os custos dos serviços públicos, fornecer *insights* sobre a gestão desses recursos, destacar a qualidade dos controles e assegurar a probidade administrativa (Shaoul; Stafford; Stapleton, 2012). A governança também é reforçada em relação à necessidade de se avaliar a gestão pública, seja em relação ao papel do cidadão, seja em relação ao papel da própria administração por meio das auditorias (Pearson, 2014).

As transformações e evoluções na forma de se administrar no setor público são fruto de uma necessidade de resposta às críticas relacionadas à ineficiência e à burocracia na gestão, buscando alinhar-se às necessidades reais dos cidadãos (Almquist; Grossi, 2013; Osborne, 2010). Nessa conjuntura, a implementação e utilização de direção, coordenação e mecanismos institucionais, todos orientados para o interesse da sociedade, caracterizam a Nova Governança Pública, estabelecendo uma relação intrínseca com os valores do setor público (Almquist; Grossi, 2013).

Os sistemas de órgãos reguladores possuem um importante papel no atendimento às partes interessadas, como clientes, participantes e sociedade em geral. Nesse contexto, violações, abusos e perda de recursos ainda são exemplos de ineficiência e ineficácia. Ressalta-se que um sistema de controle está ligado à melhoria da organização, à metodologia da implantação e à regulamentação legislativa clara e normatizada, em conformidade com as normas internacionais (Kaletnik; Zdyrko, 2021).

Considerando a importância e a atual necessidade de implementação de dispositivos de responsabilização e avaliação de desempenho, indo além do planejamento e controle do orçamento (Arena, 2013), é imperativo destacar que, tanto para um controle público quanto para um controle interno de qualidade, é crucial que os gestores públicos demonstrem habilidades gerenciais. Essas habilidades são fundamentais para o alcance dos objetivos e das responsabilidades delineados pela administração (Cerrone, 2013).

Entende-se, assim, que buscar meios de se atingir a eficiência da administração pública é contribuir para um modelo moderno e responsável de gestão, e os mecanismos de controle da administração pública contribuem com essa ideia. Decerto, a governança socialmente responsável deve primar pelo acordo entre o Estado e a sociedade. Assim, a legitimidade, a transparência, a prestação de contas e a eficiência estão interligadas e representam essa Nova Governança Pública, promovendo a confiança das empresas e da sociedade nas autoridades públicas (Lasytè, 2020).

De acordo com Kaletnik e Zdyrko (2021), é possível relacionar a capacidade dos gestores públicos com uma administração pública mais eficaz e eficiente (Kaletnik; Zdyrko, 2021). Essa eficácia permeia a capacidade de implementação de melhorias na sua gestão, assim como a avaliação dessa gestão, buscando aprimorá-la quando necessário (Hanefah *et al.*, 2020).

Em relação às formas de controle na administração pública, a implementação de controles internos bem-estruturados pode aprimorar a confiabilidade de demonstrações financeiras. Além disso, permite estudar a relação entre a capacidade de gestão e eficiência, sendo um mecanismo não apenas de capacidade gerencial, mas também de governança (Chen *et al.*, 2021).

O Estado, representado pela administração pública, precisa ter como objetivos a responsabilidade social, com a participação e envolvimento dos cidadãos, e ausência de corrupção. Essa abordagem resulta na eficiência e na prática da Nova Governança Pública (Lasytè, 2020).

Segundo Chen *et al.* (2021), a implementação de um controle interno de qualidade como apoio ao controle de modo geral da administração pública indica uma cultura de integridade e uma estrutura que favorece a capacidade da administração de investir de maneira mais assertiva.

Com as exigências do Estado Moderno em relação à eficácia, eficiência e economia na administração pública, é possível compreender um bom sistema de auditoria interna como parte de um sistema de controle interno eficiente (Otetea; Tita; Aristotel, 2013; Taytak; Aydin, 2020).

Atualmente, a administração pública, por meio dos esforços de governos centrais, relaciona eficiência administrativa com redução de gastos desnecessários, gerando economia. A descentralização de poder também é relevante para a melhoria do controle, pois possibilita a verificação e a satisfação de necessidades específicas e territoriais. Nesse contexto, o controle dos gastos públicos e a busca de mecanismos para medir a eficiência de governos locais são fundamentais para a formulação de políticas públicas, quando consideramos este um dos papéis da administração pública (Lo Storto, 2013).

Ainda no que tange ao gasto do dinheiro público consciente e responsável, a Nova Governança Pública considera a responsabilidade social quando aplica critérios de compras “verdes”, “sustentáveis” e “sociais”, quando usa recursos públicos com parcimônia, quando gerencia o seu desempenho com eficiência, quando motiva os colaboradores a serem responsáveis em suas funções, quando garante maior transparência em contas públicas, quando implementa projetos de parceria com partes interessadas, entre outras ações (Lasytè, 2020).

A busca pela melhoria das instituições públicas em relação aos gastos públicos requer aprimoramento dos sistemas de controles internos, sendo necessário atender

às expectativas das partes interessadas, como clientes, participantes e sociedade. Isso pode ser estimulado pelo importante papel tanto dos órgãos de controle quanto dos órgãos reguladores (Kaletnik; Zdyrko, 2021).

O controle ou auditoria operacional consiste em determinar a situação real e avaliar a pontualidade e a integridade das receitas orçamentárias, produtividade, eficiência e economia no uso dos fundos orçamentários por seus gerentes e destinatários. Assim, os critérios básicos para a realização de uma auditoria de eficiência são economia, produtividade e eficiência (Figura 1) (Kaletnik; Zdyrko, 2021).

Figura 1 – Critérios básicos para controle interno operacional



Fonte: Adaptada pelo autor (2024) baseado em Kaletnik e Zdyrko (2021).

A eficiência na administração pública engloba não apenas a economia e a redução de custos, mas também a melhoria da qualidade dos serviços, o benefício ao público e o combate à corrupção. Nesse contexto, é crucial realizar a organização do aparelho governamental e promover a criação de valores e a qualidade na prestação dos serviços (Camargo; Guimarães, 2013).

Os fundamentos do controle interno na administração pública já estavam previstos na Lei nº 4.320/1964, que inclusive inovou com os princípios do planejamento, do orçamento e do controle. Mais adiante, com a Constituição Federal de 1988, é possível observar com mais clareza o escopo do controle interno, além dos princípios básicos da administração pública (Silva, 2002).

Assim como a necessidade, importância e previsão legal do controle interno, a Lei nº 12.846/2013, mais conhecida como Lei Anticorrupção, reforçou a importância da implementação de mecanismos internos também de combate à corrupção e auditoria, além de incentivar a denúncia de irregularidades. De forma simplificada, os programas de integridade são um conjunto de mecanismos, normas e procedimentos que focam na cultura da ética, integridade, transparência e prestação de contas (Martins *et al.*, 2019).

A administração contemporânea não só mantém alguns dos componentes originais gerencialistas, tais como eficiência, gestão por desempenho e foco em resultados, como também incorpora e enfatiza a combinação de princípios, diretrizes e arranjos de governança e processos. Esse enfoque inclui uma ênfase em uma visão integrada e holística, buscando um todo coeso e coerente (Cavalcante, 2018).

A Nova Governança Pública abarca vários instrumentos, como a arquitetura e promoção da transparência, o controle interno e o controle da responsabilidade, além da promoção de uma cultura organizacional forte, ética e com foco em valores. Esse conjunto envolve a questão da integridade moral como um todo, seja na relação com os indivíduos, com os processos ou com o sistema político (Pereira *et al.*, 2017).

2.4 PROGRAMA DE INTEGRIDADE DO GOVERNO DE MATO GROSSO DO SUL

Em âmbito federal, o Decreto nº 9.203, de 22 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração federal, traz em seu art. 3º a integridade como um dos princípios da governança pública (Brasil, 2017).

Neste mesmo normativo que trata da política de governança, é possível observar o enfoque dado à necessidade de controles internos fundamentados na gestão de risco, constituindo-se como uma das diretrizes de governança e privilegiando ações estratégicas de prevenção em detrimento de processos sancionadores.

Nesse contexto, no Estado de Mato Grosso do Sul, o Decreto Estadual nº 15.222, de 7 de maio de 2019, estabelece as diretrizes sobre a promoção da governança no setor público e a criação do PMSI no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública estadual. O objetivo é aperfeiçoar o controle, a autotutela e a governança corporativa dos órgãos e entidades estaduais, observando

as disposições legais, incluindo leis federais, instruções normativas e resoluções (Mato Grosso do Sul, 2019a).

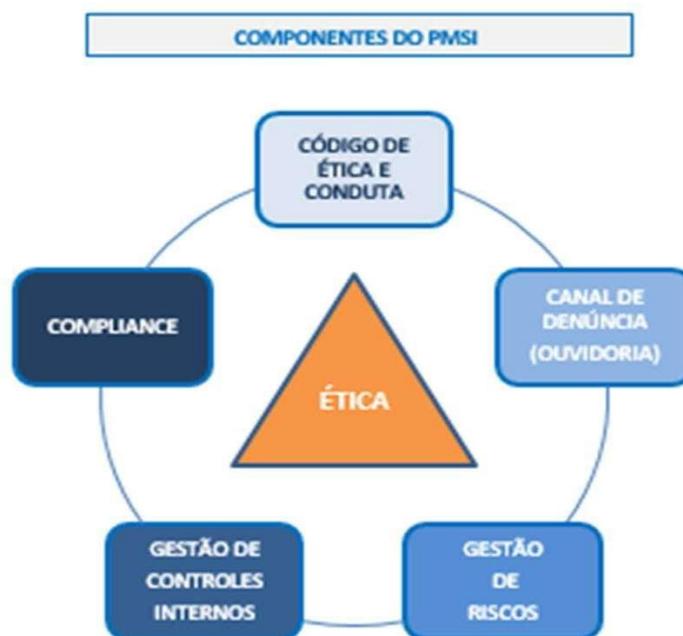
Em 2019, a Resolução Conjunta SEGOV/CGE/MS nº 1, de 8 de novembro de 2019, veio orientar e instruir padrões referenciais dos processos de governança, gerenciamento de riscos, controles internos e ambiente ético dos órgãos e das entidades da administração pública estadual, relativos ao programa. O art. 3º da resolução enfatiza que “o Programa de Integridade é atribuição e responsabilidade do dirigente dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual, apoiado pelos membros da alta direção da organização” (Mato Grosso do Sul, 2019b, p. 3).

2.4.1 Programa MS de integridade SAD

O Programa de Integridade da Secretaria de Estado de Administração foi criado por meio de um documento elaborado a partir de um grupo de trabalho da Controladoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul (CGE MS), no ano de 2021, com o processo nº 53/001.127/2021 e Relatório CGE nº 003/2021, fundamentado no Decreto Estadual nº 15.222/2019, de 7 de maio de 2019.

As Figuras 2 e 3 apresentam, respectivamente, os componentes e a estrutura do PMSI:

Figura 2 – Componentes do PMSI



Fonte: Mato Grosso do Sul (2021b).

Figura 3 – Estrutura do PMSI



Fonte: Mato Grosso do Sul (2021b).

Entre as principais características desse plano, denominado PMSI SAD, destaca-se a composição da equipe, dividida em Equipe PMSI CGE (Controladoria-Geral do Estado), Equipe Dedicada SAD (Secretaria de Estado de Administração) e Colaboradores SAD. Além disso, o plano apresenta um resumo inicial, descrevendo o porquê da implantação do Programa MS de Integridade, suas principais propostas, benefícios esperados, estratégias para garantir os benefícios esperados, constatações do PMSI na SAD e análise e avaliação dos riscos dos processos prioritários.

O Quadro 1 apresenta um resumo das ações relacionadas ao PMSI SAD:

Quadro 1 – Resumo dos principais pontos PMSI SAD

MOTIVO DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA MS DE INTEGRIDADE	Aperfeiçoamento da boa governança nas organizações públicas, por meio do gerenciamento de riscos e mecanismos eficientes de combate à fraude e à corrupção.
PROPOSTAS DO PROGRAMA MS DE INTEGRIDADE	Mapear os processos mais relevantes, classificá-los sob risco de integridade e propor medidas preventivas implementáveis, com a aprovação da alta administração.
BENEFÍCIOS ESPERADOS	Promover a cultura da ética e aplicar planos de ação efetivos de combate à fraude e à corrupção.
COMO ALCANÇAR OS BENEFÍCIOS ESPERADOS	Os riscos da organização precisam ser mensurados, e a SAD deve se posicionar sobre o tratamento a ser dado, considerando os planos de ações propostos.
O QUE O PMSI ENCONTROU	Oito processos críticos com maior probabilidade de fraude e corrupção.
ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS RISCOS	Por meio de uma Matriz de Risco, foram identificados, analisados e mensurados os fatores de risco (causas) e suas consequências. Com o objetivo de sanar os riscos apontados, o PMSI SAD trouxe recomendações para mitigar os riscos de integridade.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024) baseado em Mato Grosso do Sul (2021b).

Conforme Resolução Conjunta CGE, a Controladoria-Geral do Estado possui papel fundamental na implementação do PMSI em âmbito de gestão estadual. Por meio de diagnóstico realizado pela CGE em relação ao grau de aderência às boas práticas da Secretaria de Estado de Administração, no ano de 2019, sugeriu-se a adesão da Secretaria ao Programa MS de Integridade.

Após o diagnóstico da CGE, em 2019, a alta administração da SAD tomou conhecimento dos planos de ações propostos a serem implementados. Além disso, foi aberta a possibilidade de ajustes em conjunto com a equipe da CGE.

Em 2019, o diagnóstico realizado pela CGE apontou os seguintes pontos críticos, condensados no Quadro 2:

Quadro 2 – Fatores de risco encontrados pelo PMSI SAD e possíveis consequências

Fatores de risco	Consequências
<p>1 - Gestão centralizada de processos</p> <ul style="list-style-type: none"> * Deficiência na gestão de suprimentos, patrimônio, inventário físico e frota. * Deficiência na fiscalização dos contratos. * Não utilização de ferramentas de Business Intelligence (BI). * Deficiência na integração entre os sistemas (SIGA/SPF/SGC/SISPAT/E-veículos). 	<ul style="list-style-type: none"> * Risco de não conformidade, fraude e corrupção nos processos administrativos. * Baixo desempenho na aplicação dos recursos públicos. * Qualidade inferior dos serviços prestados.
<p>2 - Gestão de Suprimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> * Siga Almojarifado não está implementado em sua totalidade. * Informação reduzida de movimentação de materiais, condições de armazenamento e estoque de inventários físicos. * Falta de inspeções físicas dos almojarifados. 	
<p>3 - Regularização Mobiliária</p> <ul style="list-style-type: none"> * Insuficiência de controle para assegurar que os inventários foram efetivamente realizados. 	
<p>4 - Regularização Imobiliária</p> <ul style="list-style-type: none"> * Insuficiência de controle, de cadastro de imóveis, inventários e documentos. 	
<p>5 - Gerenciamento de Frotas de Veículos</p> <ul style="list-style-type: none"> * Insuficiência de controle para fidedignidade do cadastro de veículos, deficiência de controle de uso de devolução de veículos. * Insuficiência de controles para verificar o uso de combustível e abastecimento. 	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024) baseado em Mato Grosso do Sul (2021b).

Ainda no mesmo relatório, que objetiva a implementação do PMSI na SAD, é possível identificar a sugestão de um plano de ação para eliminar cada um dos fatores de risco levantados.

2.5 MODELO DE MATURIDADE EM INTEGRIDADE PÚBLICA (MMIP)

O MMIP é um modelo de diagnóstico e avaliação da maturidade em integridade pública organizacional. Ele combina conceitos que foram adaptados de modelos já existentes, como o nível pleno e a pontuação média dos *Key Process Areas* (KPAs), além de introduzir um conceito novo: o elemento pleno. Seu principal objetivo é gerar valor público, reconhecendo que a gestão da integridade é parte integrante da governança pública e representa um componente estratégico (CGU, 2023).

O termo *Key Process Area* foi traduzido no Brasil como macroprocesso-chave. Em relação à avaliação de Programas de Integridade, o MMIP estabelece uma metodologia para a avaliação da maturidade em integridade pública dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, seja na forma de autoavaliação (a própria organização conduz a avaliação), seja por meio de avaliação externa (a avaliação é executada, ou validada, por outra organização) (CGU, 2023).

Trata-se de uma metodologia de implementação e monitoramento de programas de integridade. O próprio MMIP tem como um de seus objetivos servir de modelo destinado não apenas ao poder executivo federal, mas também a todo órgão público, independentemente da esfera pública a que pertence, podendo ser utilizado na íntegra ou de forma adaptada, para que se atinja o objetivo maior que é promover a cultura da ética por meio de programas de integridade eficientes (CGU, 2023).

O MMIP considera em sua metodologia cinco níveis, divididos em três elementos, conforme demonstrado no Quadro 3:

Quadro 3 – Elementos x Níveis para avaliação de maturidade em integridade pública

Elementos x Níveis	Elemento 1	Elemento 2	Elemento 3
	Governança e estrutura organizacional para integridade	Capacidade organizacional para integridade	Gestão e desempenho da integridade
Nível 5 - Otimizado	KPA 5.1.1 – Ações que engajem a sociedade civil organizada e os beneficiários da missão institucional	KPA 5.2.1 – Multiplicação do conhecimento sobre integridade	KPA 5.3.1 – Retroalimentação de processos relevantes para alavancar a missão institucional
Nível 4 - Gerenciado	KPA 4.1.3 – Participação da Unidade Setorial de Integridade (USI) no planejamento estratégico	KPA 4.2.3 – Ações preventivas para um ambiente organizacional íntegro	KPA 4.3.2 – Mensuração do desempenho da gestão da integridade
	KPA 4.1.2 – Atuação em redes públicas	KPA 4.2.2 – Gestão de riscos de integridade em processos relevantes para a missão institucional	
	KPA 4.1.1 – Instância colegiada de apoio à gestão da integridade	KPA 4.2.1 – Gestão de competências para integridade	KPA 4.3.1 – Articulação para otimização da gestão da integridade
Nível 3 - Integrado	KPA 3.1.2 – Utilização de ferramentas corporativas dos órgãos centrais das funções de integridade	KPA 3.2.3 – Tratamento de questões públicas emergentes para um ambiente organizacional íntegro	KPA 3.3.2 – Monitoramento do programa de integridade
	KPA 3.1.1 – Interlocução e comprometimento das lideranças	KPA 3.2.2 – Metodologia e aplicação da gestão de riscos, incluindo aspectos de integridade	KPA 3.3.1 – Iniciativa, mobilização e diagnóstico KPA
		KPA 3.2.1 – Treinamento primário da instituição e desenvolvimento transversal em integridade	
Nível 2 - Padronizado	KPA 2.1.2 – Estrutura e funcionamento das áreas responsáveis por funções de integridade	KPA 2.2.3 – Sensibilização sobre questões públicas emergentes para um ambiente organizacional íntegro	KPA 2.3.2 – Programa e plano de integridade
		KPA 2.2.2 – Fundamentos da gestão de riscos, incluindo aspectos de integridade	
	KPA 2.1.1 – Estrutura, funcionamento e competências da USI	KPA 2.2.1 – Treinamento e desenvolvimento da USI	KPA 2.3.1 – Levantamento de informações e ações para a gestão da integridade
Nível 1 - Inicial	Atividade não estruturada; dependente de esforços e habilidades individuais; resultados não sustentados; falta de estrutura e recursos (espaço físico, financeiros, humanos e tecnológicos).		
	* Todas as organizações são, em regra, categorizadas no primeiro nível de maturidade em integridade pública até que tenham concluído a sua avaliação.		

Fonte: CGU (2023).

Nesse contexto, o MMIP auxiliará na autoavaliação do órgão SAD em relação ao seu programa de integridade, sendo utilizado como referência, de forma adaptada, com objetivo de identificar lacunas para consolidar o nível de maturidade almejado (CGU, 2023).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa foram qualitativos, considerando o referencial teórico com o objetivo de embasar a pesquisa básica sobre os principais conceitos estudados. Além disso, foi realizada uma revisão documental, analisando documentos específicos sobre o Programa de Integridade da Secretaria de Estado de Administração.

3.1 NATUREZA E CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA

A pesquisa foi conduzida utilizando uma abordagem qualitativa. A investigação foi baseada em teorias e situações observadas por meio de coleta de dados. De acordo com Creswell (2007), esses dados podem confirmar ou refutar a suposição ou teoria, utilizando estudos já existentes e situações reais como base.

Para o desenvolvimento do método utilizado, optou-se por um processo observacional, com atenção a determinados fatos, em que se levantam questões e buscam-se respostas, seguindo etapas para a concretização do objetivo da pesquisa (Azevedo, 2018). Para uma pesquisa mais assertiva, foi utilizado um conjunto de procedimentos sistemáticos para subsidiar a escolha do melhor caminho a seguir, evitando erros e tomando as melhores decisões (Lakatos; Marconi, 2003). Considerando ainda a aplicação do método escolhido, entende-se a necessidade de sequência, trajeto ordenado e pensado para a investigação, fundamentalmente indutivos ou dedutivos (Pereira, 2018).

Para a análise de estudos relacionados ao tema aqui pesquisado, foram adotadas duas principais abordagens metodológicas. Inicialmente, empregou-se uma revisão sistemática para a construção da base conceitual, seguida por uma revisão documental que trata mais especificamente do Programa MS de Integridade (PMSI) na Secretaria de Estado de Administração (SAD) do Mato Grosso do Sul (MS). A revisão sistemática da literatura, aplicada nas bases científicas *Scopus*, *Web of Science* e *Science Direct*, considerou estudos entre os anos de 2013 e 2023, com a seguinte pergunta específica: o controle interno pode favorecer o alcance da eficiência na administração pública? A revisão documental considerou principalmente normativos legais (decretos, leis e resoluções) que tratam do Programa de Integridade

do Estado, especificamente o programa PMSI, no âmbito da Secretaria de Estado de Administração.

3.2 PARTE 1 – REVISÃO DA LITERATURA

3.2.1 Coleta de dados

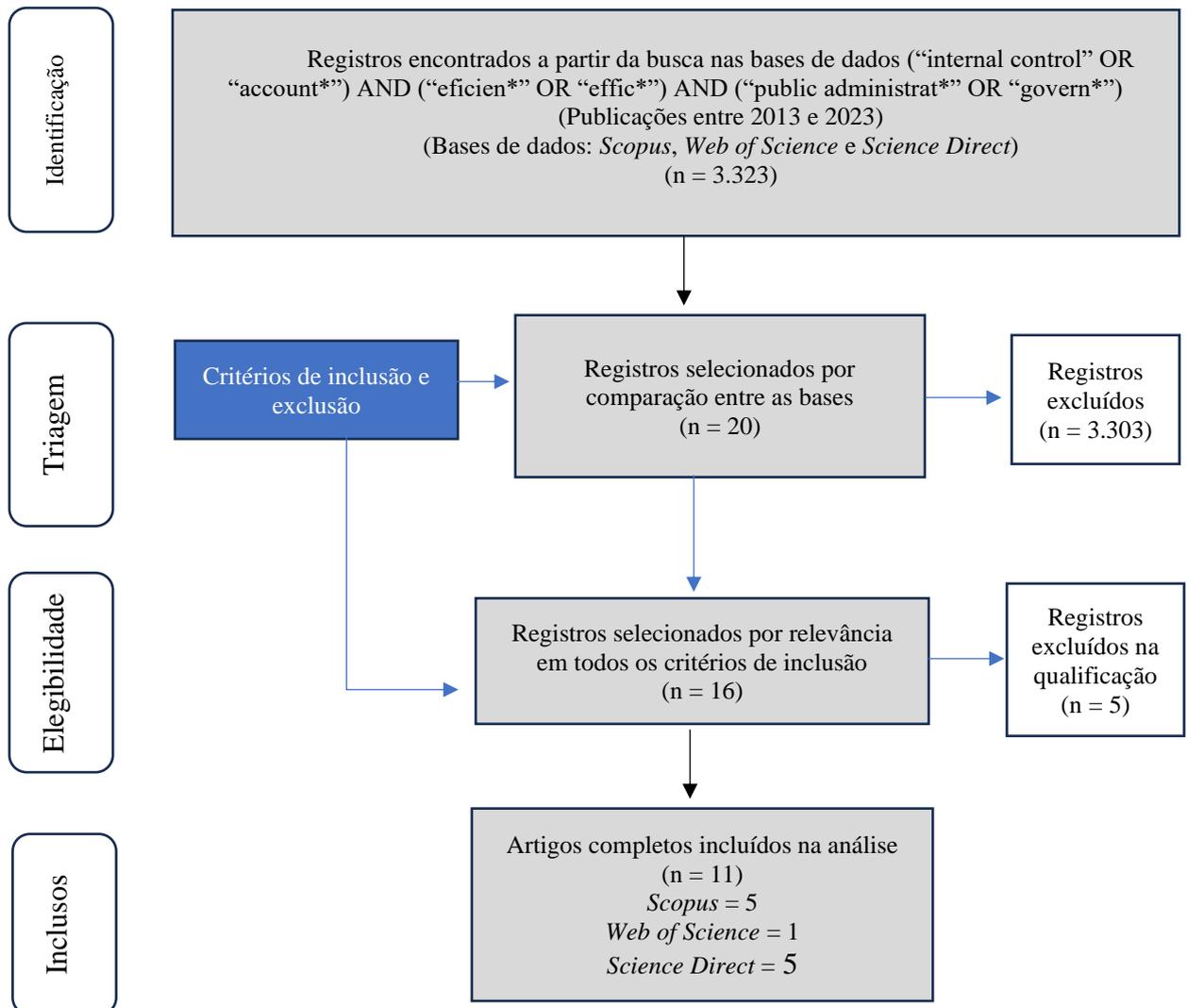
A pesquisa foi conduzida por meio de uma revisão sistemática da literatura, analisando artigos publicados relacionados ao tema de investigação. O objetivo foi investigar se o controle interno pode influenciar no alcance da eficiência na administração pública.

Considerando a pesquisa científica como um conjunto de procedimentos sistemáticos, aplicou-se ao método a observância de cinco fases: A) Planejamento da pesquisa; B) Busca em bases de dados; C) Busca da teoria nos achados; D) Análise dos artigos; e E) Avaliação dos resultados. Para a investigação proposta, foi elaborada a seguinte pergunta: o controle interno pode contribuir para o alcance da eficiência na administração pública?

A busca e a seleção de artigos estão detalhados na Figura 4 e representam a execução da fase B até a fase D. O planejamento, que caracteriza a primeira fase da pesquisa (A - Planejamento), teve como objetivo pesquisar sobre o tema proposto, utilizando-se como palavras-chave: “administração pública”, “eficiência” e “controle interno”.

Já na segunda fase (B - Busca), foi empregada uma *string* específica, construída com base nas palavras-chave no idioma inglês (“internal control” OR “account*”) AND (“eficien*” OR “effic*”) AND (“pubic administrat*” OR “govern*”). Os indicadores booleanos OR e AND foram utilizados com o objetivo de uma busca mais relacionada às palavras-chave e direcionada à questão da pesquisa.

Figura 4 – Processo da busca e seleção de artigos



Fonte: Elaborado pelo autor (2024) baseado nos dados da pesquisa.

As bases científicas de dados utilizadas foram *Scopus*, *Web of Science* e *Science Direct*. Os resultados da busca revelaram 1.206 artigos na base de dados *Scopus*, 252 na base de dados *Web of Science* e 1.865 na *Science Direct*. Optou-se por considerar os últimos dez anos como recorte temporal para os artigos buscados, por entender relevante esse período em relação a publicações na área de pesquisa realizada.

Critérios de inclusão e exclusão foram aplicados na busca teórica, que corresponde à terceira fase (C - Busca teórica). Os critérios utilizados são apresentados no Quadro 4:

Quadro 4 – Critérios utilizados para inclusão/exclusão

Inclusão	Exclusão
Artigos teóricos	Duplicados
Artigos com títulos relacionados à temática da pesquisa	Artigos com títulos incoerentes com o tema de pesquisa
Artigos com resumos relacionados à temática da pesquisa	Artigos fora do recorte temporal
Artigos que tratam de controle interno, eficiência e administração pública	Artigos que não tratam de controle interno
Artigos publicados entre 2013 e 2023 em bases científicas reconhecidas	Artigos que não contribuem para a pergunta norteadora
	Versão completa de artigos não disponíveis

Fonte: Elaborado pelo autor (2024) baseado nos dados da pesquisa.

Após a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão, identificamos os artigos mais relevantes. Destes, realizou-se a leitura dos resumos no intuito de qualificar os melhores a serem incluídos na pesquisa (D - Revisão e análise dos artigos).

Na última e quinta fase (E - Avaliação dos resultados), os artigos considerados na fase anterior foram lidos de forma completa e avaliados de forma crítica. O objetivo foi identificar as teorias utilizadas na construção dos artigos e analisar os resultados alcançados, visando responder à pergunta norteadora.

Os resultados, após a qualificação dos artigos escolhidos, estão descritos no Quadro 5, que indica a amostra de quais foram os artigos incluídos na revisão após a qualificação. No total, foram relacionados 11 artigos, fornecendo informações específicas, como autor, título, periódico, base pesquisada, principais ideias e país de origem.

Quadro 5 – Resultado da qualificação dos artigos

(continua)

Autor(es)	Título	Periódico	Base	Principais Ideias	País
Hanefah M, Kamaruddin M, Salleh S, Shafii Z, Zakaria N.	Internal control, risk and Shari'ah non-compliant income in Islamic financial institutions	ISRA International Journal of Islamic Finance	<i>Scopus</i>	A importância do controle interno para se atingir os objetivos de instituições financeiras islâmicas.	Malásia
Kaletnik H, Zdyrko N.	Public financial control in Ukraine: state, problems, prospects	Economic Annals-XXI Finances and Audit	<i>Scopus</i>	Traz direções de melhoria de controle das finanças públicas e relaciona com a boa governança.	Ucrânia
Lasyté G.	Socially Responsible Organisational Governance in the Public Sector	Public Policy and Administration	<i>Scopus</i>	Aborda a responsabilidade social e a Nova Governança Pública, destacando elementos como a eficiência, entre outros.	Lituânia
Pararit T, Ussahawanitchakit P, Boonlua S.	Internal audit intelligence and firm success: evidence from Thai-listed firm	International Journal of Business Research	<i>Scopus</i>	Auditoria interna e sua contribuição para a eficiência do controle interno.	Tailândia
Cerrone R.	Banks' internal controls and risk management: value-added functions in italian credit cooperative banks	Risk Governance and Control: Financial Markets and Institutions	<i>Scopus</i>	A necessidade de um controle interno sólido, eficaz e eficiente contribui para a gestão de riscos dos bancos italianos.	Itália
Taytak M, Aydin M.	Efficiency in Internal Auditing: A Study of Turkish Public Administration	Sosyoekonomi	<i>Web of Science</i>	A auditoria interna eficaz como parte do sistema de controle interno para uma administração pública eficiente.	Turquia
Munteanu V, Zaharia D.	Current Trends in Internal Audit	Procedia - Social and Behavioral Sciences	<i>Science Direct</i>	Auditoria interna e sua importância como ferramenta poderosa para detectar riscos nas organizações.	Estados Unidos

Quadro 5 – Resultado da qualificação dos artigos

(conclusão)

Autor(es)	Título	Periódico	Base	Principais Ideias	País
Lo Storto C.	Evaluating Technical Efficiency of Italian Major Municipalities: A Data Envelopment Analysis model	Procedia - Social and Behavioral Sciences	<i>Science Direct</i>	Estudo de caso que visa avaliar a eficiência das despesas públicas e relacioná-las com esforços de governos para eficiência administrativa.	Itália
Arena M.	Internal Audit in Italian Universities: An Empirical Study	Procedia - Social and Behavioral Sciences	<i>Science Direct</i>	Necessidade de implementação de controle para a utilização mais eficaz e eficiente de recursos no setor público.	Itália
Chen S, Li Z, Han B, Ma H.	Managerial ability, internal control and investment efficiency	Journal of Behavioral and Experimental Finance	<i>Science Direct</i>	A relação entre capacidade gerencial, investimento eficiente e o impacto do controle interno sobre eles.	China
Oțetea A, Tița C, Aristotel U.	Internal Public Audit in the Financial Crisis Context	Procedia Economics and Finance	<i>Science Direct</i>	A contribuição possível da auditoria interna após a crise financeira na Romênia.	Romênia

Fonte: Elaborado pelo autor (2024) baseado nos dados da pesquisa.

Os estudos relacionados trazem uma visão do controle interno, explorando seu conceito, aplicabilidade e sua importância para o alcance de bons resultados e objetivos das organizações. A maioria dos autores também relacionam a auditoria interna com o controle interno, ora como forma de avaliá-lo e aprimorá-lo, ora como parte do próprio controle interno.

A necessidade de capacidade de gestão também é destacada, sendo primordial para implementação de sistemas de controle eficientes, tanto no setor privado quanto no setor público, contribuindo com uma governança que atenda aos anseios administrativos e sociais, resultando em eficiência na administração pública.

3.2.2 Análise de dados

A análise dos dados revelou três conceitos principais emergentes nos estudos, os quais são discutidos e explicados de maneira geral: 1 - Controle interno: conceito, importância e aplicabilidade; 2 - Auditoria interna: conceito, importância e aplicabilidade; e 3 - Controle interno, eficiência e a Nova Governança Pública.

O Quadro 6 relaciona os autores estudados em cada um desses conceitos.

Quadro 6 – Resultados

Principais ideias e resultados	Autores dos artigos analisados
Controle interno: Conceito, importância e aplicabilidade	Cerrone R. Chen S, Li Z, Han B, Ma H. Hanefah M, Kamaruddin M, Salleh S, Shafii Z, Zakaria N.
Auditoria Interna: Conceito, importância e aplicabilidade	Taytak M, Aydin M. Oțetea A, Tița C, Aristotel U. Munteanu V, Zaharia D. Taytak M, Aydin M. Pararit T, Ussahawanitchakit P, Boonlua S. Arena M.
Controle interno, eficiência e a Nova Governança Pública	Kaletnik H, Zdyrko N. Arena M. Cerrone R. Lasytė G. Hanefah M, Kamaruddin M, Salleh S, Shafii Chen S, Li Z, Han B, Ma H. Oțetea A, Tița C, Aristotel U. Lo Storto C.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024) baseado nos dados da pesquisa.

Por meio da leitura e análise das principais ideias e resultados dos artigos incluídos na pesquisa, foi possível entender que os autores, embora cada um com suas contribuições individuais, estão, de certa forma, alinhados em relação a algumas ideias principais. Assim, foi possível identificar uma contribuição em conjunto para a compreensão de conceitos considerados importantes para o andamento desta pesquisa.

3.3 PARTE 2 – O PROGRAMA MS DE INTEGRIDADE DA SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL

3.3.1 Coleta de dados

Nesta etapa da pesquisa, será dado enfoque à revisão documental. Inicialmente, será apresentada uma breve contextualização sobre a Secretaria de Estado de Administração, o Programa MS de integridade e a governança estadual. A análise incidirá na identificação dos dados do PMSI SAD para, posteriormente, analisá-los.

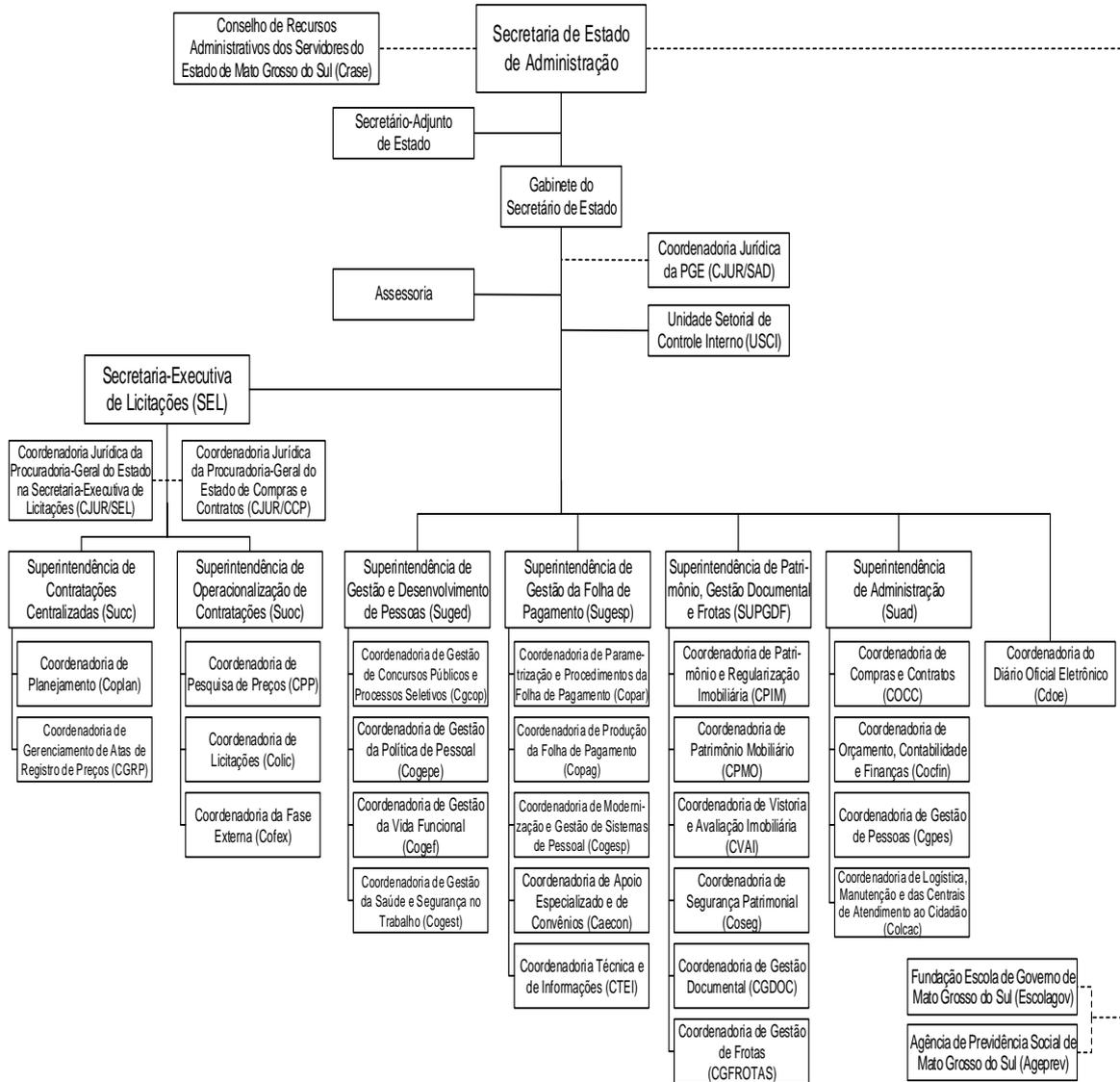
A Secretaria de Estado de Administração, órgão integrante do poder executivo do estado, é responsável pela gestão do estado e tem como finalidades a coordenação, a supervisão técnica e o controle das atividades dos sistemas estruturantes de Administração Geral e de Recursos Humanos, nos termos do disposto na Lei nº 2.152, de 26 de outubro de 2000, e alterações posteriores (Mato Grosso do Sul, 2000).

Por meio do Decreto nº 16.167, de 25 de abril de 2023, ocorreu a reorganização da Estrutura Básica da Secretaria de Estado de Administração (Mato Grosso do Sul, 2023a). Anteriormente, a Lei nº 6.035, de 26 de dezembro de 2022, reorganizou a estrutura básica do poder executivo do Estado de Mato Grosso Sul, tendo como alguns de seus princípios a inclusão social, a transformação digital e a entrega de resultados às pessoas (Mato Grosso do Sul, 2022a).

O Decreto nº 16.167, de 25 de abril de 2023, considerando os preceitos da lei que reorganizou a estrutura do executivo estadual, trouxe um novo organograma, incluindo neste a criação da Unidade Setorial de Controle Interno. Ainda, este mesmo decreto posiciona a Unidade de Controle Interno como parte dos membros do colegiado desta instituição (Mato Grosso do Sul, 2023a).

A nova organização da estrutura básica da SAD é apresentada na Figura 5:

Figura 5 – Estrutura da SAD



Fonte: Mato Grosso do Sul (2023).

A SAD possui estrutura administrativa própria, que está incluída como parte de uma estrutura maior, que é o poder executivo do estado. Com orçamento próprio e autonomia administrativa, é possível, por meio do interesse da administração, melhorar, atualizar, identificar gargalos e promover sua própria adequação e atualização sobre governança.

Entendendo o posicionamento desta secretaria não apenas no ambiente macro da estrutura administrativa do estado, mas também em relação à sua própria estrutura, é possível compreender melhor quando ocorrem atualizações, como as ocorridas durante a sua reorganização estrutural.

Diante de sua autonomia e da necessidade de se autocompreender para aprimorar seus mecanismos de controle, bem como suas ações e programas voltados para uma melhor gestão, a exemplo do seu programa de integridade, é necessário considerar suas particularidades como no caso de documentos específicos, que direcionam seu planejamento e execução como um todo.

A coleta de dados, por meio de uma revisão documental, foi dividida em três principais etapas:

- 1ª) Pesquisa de documentos referentes à Secretaria de Estado de Administração, para contextualização sobre esta secretaria;
- 2ª) Pesquisa de documentos que tratam do PMSI;
- 3ª) Pesquisa de documentos e dados do PMSI SAD.

A pesquisa se concentrou em buscar documentos disponíveis no Diário Oficial do Estado, em sites oficiais de órgãos públicos do estado, como a CGE, e na própria Secretaria de Estado de Administração.

Para a contextualização sobre a SAD, foram analisados documentos que abordam seu papel, estrutura e funcionamento. Para entender o PMSI, foram considerados documentos como decretos, leis e resoluções que tratam do assunto. Para conhecer, compreender e verificar a proposta do PMSI SAD, foi examinado o documento específico chamado PMSI SAD, disponível na própria secretaria.

Os dados considerados do PMSI incluem: sua proposta de melhoria, quais foram essas propostas, de que forma essas propostas estão inseridas dentro do PMSI SAD e quais foram os resultados já alcançados por meio da implementação deste programa desde 2019, ano de sua implementação no âmbito da SAD. A coleta de dados abrange o período desde a sua implementação inicial até novembro de 2023.

Em relação ao PMSI SAD, a ideia é relacionar as propostas iniciais do programa com as ações já executadas.

3.3.2 Análise de dados

Para proceder à análise, foram utilizados recursos como tabelas construídas com dados e informações extraídas do documento PMSI SAD desde o seu início, além de dados atuais. Essas informações retratam as ações efetivamente propostas e implementadas, permitindo a verificação dos objetivos propostos e aqueles alcançados pelo programa nesta Unidade Gestora.

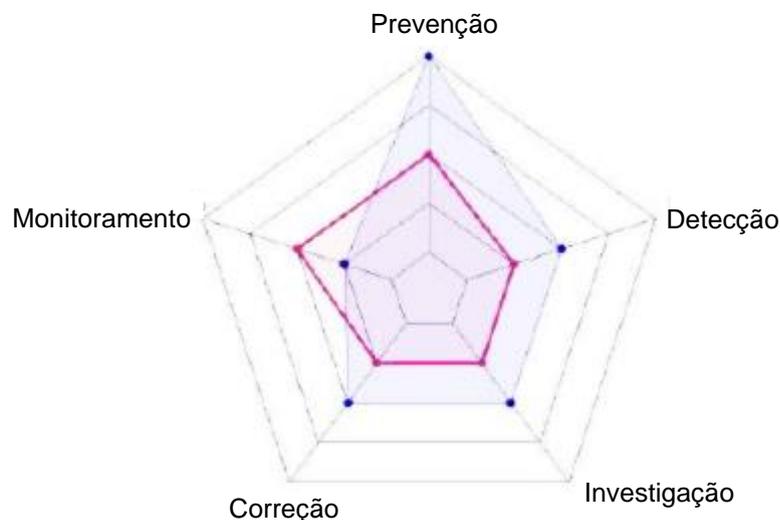
Além disso, para avaliar a relação entre controle interno e programas de integridade, foi feita uma comparação entre legislações, decretos e leis que abordam ambos os instrumentos. Dessa forma, foi possível identificar pontos e objetivos em comum para o alcance de uma boa governança mais eficiente.

Por fim, foi estabelecida uma relação entre as principais conclusões do referencial teórico sobre eficiência e os objetivos do controle interno e do Programa de Integridade da Secretaria de Estado de Administração.

3.3.2.1 PMSI SAD – Diagnóstico Inicial

Por meio de auditoria operacional realizada em 2019, em parceria com os órgãos de controle do Estado de Mato Grosso do Sul, foi realizado o diagnóstico que apontou algumas oportunidades de melhorias, sintetizado conforme a Figura 6, extraída do documento PMSI SAD:

Figura 6 – Diagnóstico SAD



Fonte: Mato Grosso do Sul (2021b).

De acordo com a Figura 6, a área sombreada em vermelho representa a aderência às práticas recomendadas, enquanto a área sombreada em azul indica o grau desejável. Foram considerados cinco pontos: prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento. Como se trata de um programa de integridade, estes pontos foram todos relacionados aos mecanismos de combate à fraude/corrupção.

O diagnóstico inicial possibilitou identificar oportunidades de melhorias em relação a mecanismos de combate à fraude/corrupção.

3.3.2.2 PMSI SAD - Implantação

Diante das oportunidades de melhoria nos mecanismos de prevenção e detecção, a SAD aderiu ao PMSI nos termos do Decreto nº 15.222/2019. Para a implementação do programa, uma equipe foi formada por membros/servidores tanto da Unidade Gestora (UG), a SAD MS, quanto do órgão de controle interno central, a CGE MS.

A equipe foi subdividida da seguinte forma:

Quadro 7 – Composição e lotação das equipes envolvidas no PMSI SAD

Composição	
EQUIPE	LOTAÇÃO
EQUIPE PMSI-CGE	CGE/MS
2 servidores/auditores	
EQUIPE DEDICADA SAD	SAD/MS
4 servidores, inclusive da alta administração	
EQUIPE COLABORADORES SAD	SAD/MS
22 servidores, inclusive o responsável pelo controle interno	

Fonte: Mato Grosso do Sul (2021b).

Um dos motivos para a implementação do programa, conforme o PMSI SAD, é a necessidade de aperfeiçoamento permanente da boa governança corporativa nas organizações públicas. Além disso, destaca-se que as avaliações promovidas pelos órgãos de controle constataram a necessidade de aprimorar a estrutura do poder executivo estadual no que tange ao combate à fraude e à corrupção, apresentando um rol de oportunidades de melhorias em relação aos aspectos éticos em que o gerenciamento de risco é considerado um mecanismo eficiente para os resultados esperados com o programa.

A partir da leitura do documento PMSI SAD, é possível identificar a justificativa para sua implementação, que destaca o importante papel da SAD no âmbito da administração pública estadual, por ser a responsável pela gestão de pessoas, compras e acervo documental patrimonial do estado.

O documento também enfatiza a necessidade de segurança do gestor público quanto aos seus atos e aos de seus subordinados em relação à vinculação com

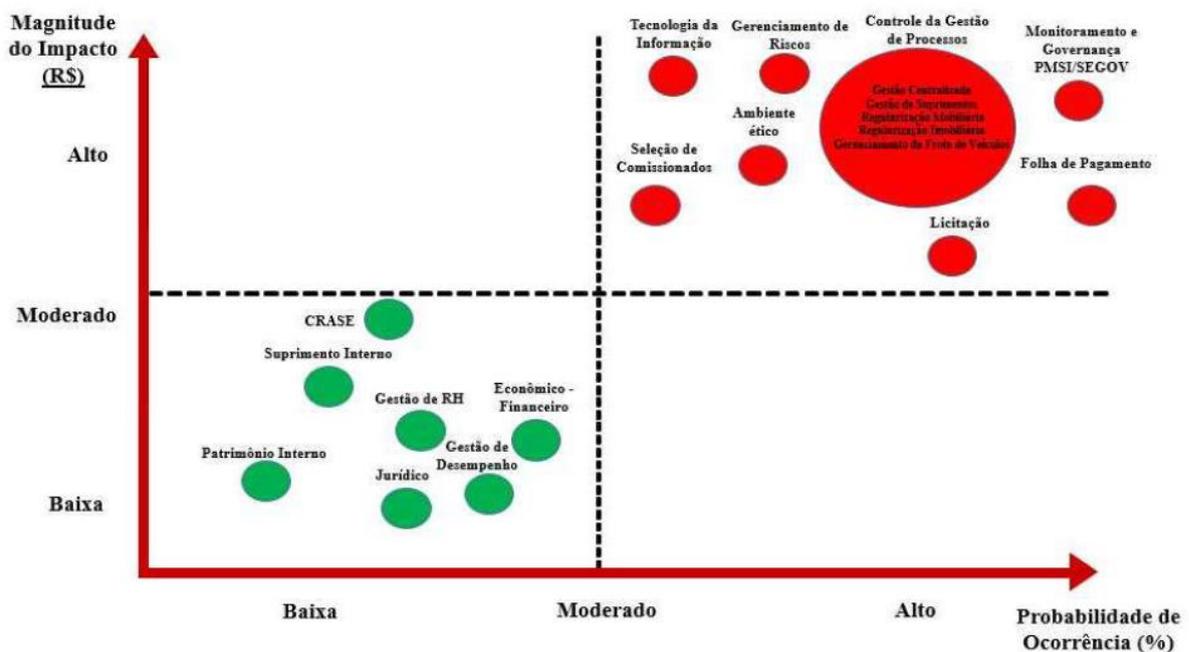
operações fraudulentas e/ou corruptas, em que a prevenção é uma forma de mitigar os riscos.

Os benefícios esperados com a implementação do plano incluem a promoção de uma cultura ética e íntegra, o aumento da confiança da sociedade e a implementação de um plano de ação efetivo para prevenir, detectar e corrigir não conformidades com medidas racionais de combate à corrupção.

No entanto, para que essas medidas tragam os benefícios esperados e alcancem seus objetivos, é necessário mensurar os riscos. Com base nessa mensuração, pode-se criar um plano de intervenção e de posicionamento da SAD frente às situações levantadas.

Diante dos objetivos propostos e da necessidade de se conhecer o nível de risco em que a unidade SAD se encontrava, em 2019, foi realizado um diagnóstico inicial por meio do PMSI SAD. Esse diagnóstico pode ser identificado conforme a Figura 7, que apresenta oito processos críticos:

Figura 7 – Matriz de processos críticos



Fonte: Mato Grosso do Sul (2021b).

Cada um dos oito processos críticos, classificados conforme a matriz, foram identificados, analisados e mensurados quanto aos fatores de risco (causas) e às

consequências, resultando em recomendações necessárias para a mitigação dos riscos relacionados à integridade.

A Figura 8 foi extraída do próprio documento PMSI SAD e ilustra a relação entre fraude, integridade e administração, além de destacar alguns dos processos relevantes para sua elaboração, demonstrando informações analisadas e consideradas na construção Programa de Integridade da SAD.

Figura 8 – Relação processos críticos e integridade



Fonte: Mato Grosso do Sul (2021b).

Após o diagnóstico inicial e o levantamento dos oito processos críticos, ainda para sua implementação, foram elaborados pela CGE planos de ações para cada um dos processos críticos.

Em 9 de agosto de 2021, com o diagnóstico realizado e planos de ações sugeridos, foi solicitado pela CGE um posicionamento da SAD em relação aos planos de ações, buscando um entendimento e comprometimento da alta administração para a implementação do PMSI SAD. Foi estabelecido um prazo de 30 dias para o posicionamento, inclusive em relação à discussão dos planos com a equipe SAD.

As possibilidades eram: concordância, concordância parcial ou não concordância com o plano de ação recomendado. Entre as informações necessárias da SAD para a CGE, destacavam-se a data prevista para a implementação das recomendações contidas no Plano de ação (cronograma) e o nome do profissional responsável pela implementação das recomendações.

Posteriormente, ajustes de recomendações nos planos ocorreriam por meio de reuniões entre a CGE e a SAD. Diante do exposto e conforme o prazo estabelecido, a SAD deu um retorno positivo para a implementação do PMSI no âmbito da Secretaria, iniciando, a partir de então, a implementação do PMSI SAD.

3.3.2.3 PMSI SAD – Ações e resultados do Programa

Para identificar os resultados alcançados pelo PMSI SAD após o diagnóstico realizado em 2019 pela CGE e a implementação do programa na SAD MS em 2021, foram consideradas as informações fornecidas pelo setor de controle interno da Unidade Gestora, atualizadas em novembro de 2023.

Vale ressaltar que esta avaliação abrange o período desde o início/implementação até o mês de novembro de 2023. O relatório/planilha de acompanhamento disponibilizado pelo setor de controle interno da unidade foi utilizado como base para esta verificação/avaliação.

É importante compreender que a proposta do PMSI é que ele seja implantado e constantemente revisado, com a realização de alterações e adequações, se necessário. Isso permite dizer que é um plano dinâmico e não estático, de maneira que os resultados de hoje podem ser diferentes dos verificados em novembro de 2023. No entanto, isso não compromete o objetivo desta pesquisa, uma vez que os resultados já auferidos não se alterarão dentro de determinado tempo ocorrido, sendo possível, diante de um cenário específico, verificar as ações propostas implementadas e em andamento, visualizando e mensurando um resultado em determinado momento.

Para melhor avaliação, foram observados três pontos em relação às ações propostas e aos resultados alcançados, quais sejam: ações inicialmente propostas, ações implementadas e ações em andamento. Para distinguir com mais clareza o que foi proposto e do que foi executado, foram detalhados cada um dos planos de ações e os resultados alcançados para cada um deles, atualizados em novembro de 2023, conforme planilha/cronograma fornecido pela controladoria interna do órgão.

Os planos de ações propostos estão de acordo com cada um dos macroprocessos da SAD identificados como críticos, conforme descrito no Quadro 8:

Quadro 8 – Macroprocessos críticos da Secretaria de Estado de Administração

(continua)

MACROPROCESSO 1				
Processo	Objetivo	Plano de ação	Resultado	
1 - Gestão dos processos	Desenvolver e regulamentar procedimentos operacionais, de controle e fiscalização dos contratos de serviços.	Criar grupo de trabalho visando normatizar e regulamentar procedimentos para a gestão dos processos administrativos.	IMPLEMENTADO/ JUNHO 2022	
		Aprovar manuais de procedimentos para aplicação nos órgãos da administração estadual.	IMPLEMENTADO/ OUTUBRO 2022	
	Desenvolver sistema de gestão de controle de 2ª linha.	Criar grupos de trabalho para definir ferramentas de BI para o monitoramento de transações críticas nos processos administrativos.	IMPLEMENTADO/ DEZEMBRO 2022	
		Implantar as ferramentas de BI nos sistemas informatizados e definir as responsabilidades de execução e monitoramento.	IMPLEMENTADO/ DEZEMBRO 2022	
	Integrar os sistemas corporativos.	Desenvolver análises das demandas para integração de sistemas.	EM ANDAMENTO	
		Definir requisitos para integração dos diversos sistemas.	EM ANDAMENTO	
		Avaliar oportunidade e viabilidade nas ações de integração dos diversos sistemas corporativos (SIGA/SPF/SGC/SISPAT/E-Veículos).	EM ANDAMENTO	
		Efetuar a aplicação do projeto de integração de sistemas aprovado.	EM ANDAMENTO	
	2 - Gestão de suprimentos	Completar a implantação do sistema SIGA.	Implantar o SIGA na sua totalidade dos órgãos e unidades.	IMPLEMENTADO
		Aderir ao processo de controle de almoxarifado.	Estabelecer rotinas sobre movimentação de materiais, condições de armazenagem, saldos de estoque e inventários físicos.	EM ANDAMENTO
Inspeccionar os almoxarifados.		Estabelecer plano de inspeção aprovado.	IMPLEMENTADO/ JULHO 2022	
		Definir rotinas, procedimentos de inspeção e responsabilidade de execução.	IMPLEMENTADO/ JULHO 2022	
		Executar o plano de inspeção aprovado, reportar os resultados aos gestores e monitorar ações corretivas.	IMPLEMENTADO/ DEZEMBRO 2022	
3 - Regularização mobiliária	Adequar o processo de controle do inventário físico.	Verificar a regularidade e fidedignidade dos inventários físicos de bens permanentes.	EM ANDAMENTO	

Quadro 8 – Macroprocessos críticos da Secretaria de Estado de Administração

(continuação)

MACROPROCESSO 1			
Processo	Objetivo	Plano de ação	Resultado
4 - Regularização imobiliária	Adequar o processo de controle do inventário físico de bens imóveis.	Verificar a regularidade e fidedignidade dos inventários físicos de bens imóveis.	EM ANDAMENTO
5 - Gerenciamento da frota de veículos	Adequar o processo de controle da gestão da frota de veículos.	Promover controles de utilização, cessão de terceiros, abastecimentos e manutenção.	IMPLEMENTADO/ SETEMBRO 2022
MACROPROCESSO 2			
Processo	Objetivo	Plano de ação	Resultado
1 - Seleção de comissionados	Em conjunto com a Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), reger a contratação de comissionados.	Em conjunto com a SEGOV, instituir uma política geral de contratação de comissionados, estabelecendo regras de admissão, perfis desejados, escolaridade, formação profissional e comprovações técnicas de capacidade para desenvolver as ações pretendidas.	IMPLEMENTADO/ ABRIL 2022
		Submeter a política ao Conselho de Governança do Estado para a apreciação.	IMPLEMENTADO/ MAIO 2022
		Normalizar a política aprovada.	IMPLEMENTADO/ JUNHO 2022
		Regulamentar e implementar a política aprovada por meio de procedimento específico.	DIVIDIDO EM 3 FASES, IMPLEMENTADO E FINALIZADO EM NOVEMBRO 2022
MACROPROCESSO 3			
Processo	Objetivo	Plano de ação	Resultado
1 - Folha de pagamento	Estabelecer a política de acesso aos sistemas.	Revisar a gestão de usuários do sistema junto à Superintendência de Gestão da Informação (SGI).	IMPLEMENTADO/ MAIO 2022
		Formalizar o perfil de acesso aos sistemas (política de acesso).	IMPLEMENTADO/ MAIO 2022
		Criar termo de confidencialidade assinado pelo operador do sistema.	IMPLEMENTADO/ MAIO 2022
	Conhecer e participar da concepção das regras de segurança de sistemas.	Estabelecer em conjunto com a SGI as regras de segurança de sistemas sob a responsabilidade da SAD.	IMPLEMENTADO/ AGOSTO 2022
	Estabelecer regras de controle nos Recursos Humanos (RHs) descentralizados.	Criar grupo de trabalho visando padronizar as regras de controles internos no RHs de cada organização.	IMPLEMENTADO/ JANEIRO 2023
	Ampliar a utilização de ferramentas de BI.	Ampliar, com a participação dos RHs, novas trilhas de auditorias (auditoria analítica).	IMPLEMENTADO/ JANEIRO 2023
	Executar auditorias independentes com regularidade.	Em conjunto com a CGE/MS, dimensionar e aplicar auditorias independentes regulares.	IMPLEMENTADO/ JANEIRO 2023

Quadro 8 – Macroprocessos críticos da Secretaria de Estado de Administração

(continuação)

MACROPROCESSO 4			
Processo	Objetivo	Plano de ação	Resultado
1 - Licitação	Estabelecer parâmetros de avaliação prévia – pacote técnico.	Criar parâmetros (régua) que estabeleçam critérios para a validação prévia do pacote técnico por parte da SAD, antes da execução da licitação dos processos descentralizados.	EM ANDAMENTO
		Aprovar e regulamentar os critérios estabelecidos.	EM ANDAMENTO
	Criar editais padrões.	Criar editais padrões para os diversos tipos de licitações.	IMPLEMENTADO
		Normatizar a aplicação de editais padrões nos órgãos e unidades licitantes.	IMPLEMENTADO
	Adequar o quadro de agente de contratação.	Efetuar levantamento das carências com base nas demandas.	EM ANDAMENTO
		Definir alternativa para adequação do quadro.	EM ANDAMENTO
MACROPROCESSO 5			
Processo	Objetivo	Plano de ação	Resultado
1 - Tecnologia da Informação (TI)	Fortalecer os controles sistêmicos.	Implantar, com a SGI e a empresa contratada, mecanismos de detecção de transações críticas.	IMPLEMENTADO/ JULHO 2023
	Aumentar o controle e a gestão dos sistemas em tecnologia da informação para mitigar riscos cibernéticos.	Estabelecer formalmente os níveis de acesso ao sistema.	IMPLEMENTADO/ JANEIRO 2023
		Estabelecer com a SGI os protocolos de segurança.	IMPLEMENTADO/ FEVEREIRO 2023
	Garantir a proteção dos dados cadastrais.	Avaliar a cobertura contratual acerca das responsabilidades de proteção aos dados disponibilizados à empresa de TI contratada em consonância com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).	IMPLEMENTADO/ JANEIRO 2023
MACROPROCESSO 6			
Processo	Objetivo	Plano de ação	Resultado
1 - Gerenciamento de risco	Implementar, gradativamente, o processo de gerenciamento de riscos corporativos (estratégicos e de processos).	Designação de responsável pela implementação e desenvolvimento do processo de gestão de riscos corporativos, de modo a incorporá-lo ao modelo de governança e planejamento estratégico.	IMPLEMENTADO/ AGOSTO 2022
		Capacitação da equipe dedicada à implantação e desenvolvimento do processo de gestão de riscos, mediante apoio da CGE.	IMPLEMENTADO/ AGOSTO DE 2022
		Disseminação e implantação gradativa de políticas de modelo de gestão de riscos nas unidades da organização.	IMPLEMENTADO/ AGOSTO DE 2022

Quadro 8 – Macroprocessos críticos da Secretaria de Estado de Administração

(conclusão)

MACROPROCESSO 7			
Processo	Objetivo	Plano de ação	Resultado
1 - Ambiente ético	Instituir a comissão de ética e conduta.	Criar a comissão de ética e conduta.	IMPLEMENTADO/ JUNHO 2022
	Criar um código de ética e conduta.	Sob a coordenação da comissão de ética e conduta, criar grupo representativo da SAD para avaliar e validar o orientador do código de ética e conduta.	IMPLEMENTADO/ NOVEMBRO 2022
		Aprovar e formalizar o código de ética e conduta revisado.	EM ANDAMENTO
	Promover a disseminação do código de ética e de conduta.	Disseminar e divulgar o código de ética e conduta a todos os dirigentes e colaboradores/servidores.	IMPLEMENTADO/ JANEIRO 2023
		Aplicar Termo de Compromisso aos dirigentes e servidores.	IMPLEMENTADO/ FEVEREIRO DE 2023
		Desenvolver e aplicar um programa de educação continuada sobre ética e conduta.	IMPLEMENTADO/ FEVEREIRO DE 2023
MACROPROCESSO 8			
Processo	Objetivo	Plano de ação	Resultado
1 - Monitoramento e governança do PMSI	Implantar integralmente o plano de ação aprovado pela organização.	Criar unidade (pessoa ou grupo) responsável pela função de <i>compliance</i> .	IMPLEMENTADO
		Inserir o PMSI no planejamento estratégico e no contrato de gestão da organização, conforme as diretrizes da SEGOV.	IMPLEMENTADO/ AGOSTO DE 2022
		Prestar informações sobre os resultados do PMSI às estruturas da Controladoria-Geral do Estado (ouvidoria, auditoria e corregedoria).	IMPLEMENTADO/ JULHO DE 2022
	Acompanhar e controlar a realização dos Planos de Ações do PMSI	Efetuar o monitoramento, acompanhar o andamento das ações propostas e prestar informações periódicas à CGE.	IMPLEMENTADO/ JUNHO DE 2022

Fonte: Elaborado pelo autor (2024) baseado em Mato Grosso do Sul (2021b).

Conforme o Quadro 8, é possível observar que, para cada processo, foi criado um objetivo, e, para cada objetivo, foram criados um ou mais planos de ações. Ao todo, foram estabelecidos oito macroprocessos, com os mais variados planos de ações relacionados a eles. Em relação aos resultados, é possível verificar que muito do que foi proposto foi implementado, e muitas ações estão/estavam em andamento, o que permite visualizar, de forma resumida, não apenas os macroprocessos que apresentaram algum tipo de risco no momento do diagnóstico inicial do PMSI em relação à integridade, mas também as ações propostas para mitigá-los, além dos resultados já alcançados.

As informações consolidadas anteriormente são fundamentais para o papel do controle na execução dos processos internos organizacionais, o que pode contribuir para o sucesso do PMSI SAD, pois avaliar e verificar as metas e os resultados são responsabilidades essenciais do controle interno (Ribeiro; Oliveira, 2016; Silva, 2002). Segundo Conti e Carvalho (2011), a análise das ações é uma forma de gestão baseada na prevenção, orientação e correção. Cerrone (2013) ressalta que a identificação e correlação dos riscos com os objetivos da organização também é um dos papéis fundamentais do controle interno.

3.4 MATRIZ DE AMARRAÇÃO

No Quadro 9, apresenta-se a Matriz de Amarração, uma ferramenta analítica essencial para a compreensão integrada das relações entre os dados levantados sobre o Programa MS de Integridade SAD, os princípios de controle interno, eficiência na administração pública e demais elementos relevantes.

Quadro 9 – Matriz de amarração

Questão de pesquisa	Modelo de pesquisa	Objetivos específicos da pesquisa	Levantamento/ Análise de dados
O controle interno em conjunto com o PMSI no âmbito da SAD contribui para o alcance da eficiência sob a ótica da Nova Governança Pública?	Controle interno e eficiência na administração pública	Evidenciar a ligação entre os conceitos de controle interno, eficiência e administração pública	Coleta e análise bibliográfica
	Programas de integridade	Conhecer o papel do controle interno e do Programa de Integridade da Secretaria de Estado de Administração de Mato Grosso do Sul (PMSI SAD)	Coleta e análise documental
	Nova Governança Pública (NGP)	Avaliar a eficiência pública diante da Nova Governança Pública a partir do estudo do PMSI SAD	Modelo de Maturidade em Integridade Pública – MMIP
		Propor um modelo de avaliação levando em consideração as variáveis analisadas	Plano de ação

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste tópico, são apresentados os resultados desta dissertação, identificando os avanços alcançados pelo programa PMSI SAD após sua implementação, com base nos dados levantados e analisados. Na sequência, são expostos os resultados da avaliação de maturidade em integridade pública alcançada pela SAD, a qual utilizou um modelo adaptado de avaliação em integridade. Por fim, correlaciona-se o PMSI SAD com aspectos de controle, governança e eficiência pública.

4.1 AVALIAÇÃO DO PMSI SAD – GRAU DE MATURIDADE EM INTEGRIDADE PÚBLICA

Para avaliar a maturidade da integridade da Unidade Gestora, foi utilizado um modelo criado pela Controladoria-Geral da União (CGU), adaptado aos objetivos da pesquisa.

4.2 MODELO DE AVALIAÇÃO PMSI SAD

A avaliação do PMSI SAD foi realizada por meio da aplicação/utilização do método trazido pelo MMIP, de forma adaptada, para melhor atender ao objetivo da pesquisa.

Em primeiro lugar, é importante destacar que o modelo de diagnóstico e avaliação, conforme preconizado no MMIP, é dividido em três elementos e em cinco níveis. Para esta pesquisa, será considerado o Elemento 3: Gestão e Desempenho da Integridade, subdividido em cinco possíveis níveis, de 1 a 5, conforme demonstrado no Quadro 10:

Quadro 10 – Níveis de maturidade da Gestão e Desempenho da Integridade

Níveis	Elemento
5 - Otimizado	Gestão e Desempenho da Integridade
4 - Gerenciado	
3 - Integrado	
2 - Padronizado	
1 - Inicial	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

É importante evidenciar o grau de maturidade em integridade de uma organização, pois ele reflete o grau de desenvolvimento da organização em relação à sua integridade pública. A gestão da integridade faz parte da governança pública e representa um componente estratégico (CGU, 2023).

Os programas de integridade são compostos por um conjunto de mecanismos, incluindo procedimentos focados na cultura da ética, integridade, transparência e prestação de contas (Martins *et al.*, 2019), o que contribui para a promoção da integridade do patrimônio público, por meio do combate à improbidade administrativa (Brasil, 1992).

Nessa avaliação, com objetivo de mensurar o grau de integridade já atingido pela SAD em determinado momento, o modelo de avaliação utilizado considerou que, para cada nível, existem KPAs correspondentes divididos em valores. Quando existentes, esses valores são somados no limite de até dois (2,0) pontos por nível. Assim, a soma total dos cinco níveis pode totalizar (10,0) pontos.

Para uma melhor compreensão da proposta de avaliação a ser aplicada, é importante lembrar a estrutura do modelo de avaliação em maturidade proposto pelo MMIP, apresentado anteriormente. Esse modelo foi adaptado, alinhando-se ao objetivo da pesquisa, que é analisar o programa tanto no aspecto de sua maturidade em integridade, como também evidenciar a eficiência deste programa no decorrer do período avaliado, com base nos resultados já alcançados.

A avaliação foi estruturada em dois pontos principais: Elemento e Nível. O primeiro: Gestão e Desempenho da Integridade. Níveis possíveis: 2 a 5.

Foram adaptados/considerados os seguintes critérios para avaliação:

- a) elemento-alvo da avaliação: gestão e desempenho da integridade (conjunto de KPAs);
- b) níveis: patamar de desempenho;
- c) programa de integridade avaliado: PMSI SAD;
- d) KPA: serão ainda considerados os KPAs relacionados a cada um dos níveis e ao elemento considerado;
- e) descrição dos KPAs e atividades essenciais consideradas para cada um deles, a fim de constatar sua existência ou não; e

Quadro 11 – Modelo adaptado de avaliação em maturidade pública – SAD

Níveis	Elemento avaliado
	Gestão e desempenho da Integridade
Nível 5 - Otimizado	KPA 5.1 – Retroalimentação de processos relevantes para alavancar a missão institucional
Nível 4 - Gerenciado	KPA 4.2 – Mensuração do desempenho da gestão da integridade
	KPA 4.1 – Articulação para otimização da gestão da integridade
Nível 3 - Integrado	KPA 3.2 – Monitoramento do programa de integridade
	KPA 3.1 – Iniciativa, mobilização e diagnóstico KPA
Nível 2 - Padronizado	KPA 2.2 – Programa e plano de integridade
	KPA 2.1 – Levantamento de informações e ações para a gestão da integridade
Nível 1 - Inicial	-

Fonte: Elaborado pelo autor (2024) baseado em CGU (2023).

Diante do resultado da avaliação, é possível identificar o nível em que o elemento investigado se encontra. Em uma escala, pode-se evidenciar o nível de maturidade da Unidade Gestora, utilizando-se uma pontuação para cada nível no valor de 2,00. Quando determinado nível possuir mais de um KPA, esse valor será dividido entre eles. Após detectar os KPAs e os níveis satisfeitos/alcançados, será possível identificar o nível e a pontuação total obtida.

O ponto de partida para a avaliação foi o nível 1 inicial, pois este já é subentendido que exista. A partir desse ponto, verificou-se cada um dos KPAs, conforme descrito no Quadro 12:

Quadro 12 – Gestão e desempenho da integridade da Secretaria de Estado de Administração

(continua)

KPA 2.1: Levantamento de informações e ações para a gestão de integridade
Objetivo: Coletar informações e sugestões de ações encaminhadas por áreas responsáveis por funções de integridade e/ou por outras áreas para o Plano de integridade.
Atividades:
<p>1) Levantamento realizado com as áreas responsáveis por funções de integridade de informações e ações para inclusão no Plano de Integridade. Existência: a USI solicita informações e ações encaminhadas por áreas responsáveis por funções de integridade? Parâmetros de aceitação: apresentar documentos que demonstrem a solicitação ou o recebimento de subsídios das áreas responsáveis por funções de integridade.</p>
<p>2) Consolidar as informações e sugestões de ações encaminhadas por áreas responsáveis por funções de integridade e/ou outras áreas para elaboração do Plano de Integridade. Existência: a USI compila informações e ações encaminhadas por áreas responsáveis por funções de integridade? Parâmetros de aceitação: apresentar o plano de integridade que consolide informações e ações propostas por áreas responsáveis por funções de integridade e demais áreas participantes.</p>

Quadro 12 – Gestão e desempenho da integridade da Secretaria de Estado de
Administração

(continuação)

KPA 2.2 Programa e Plano de integridade	
Objetivo: Elaborar o Plano e o Programa de Integridade e revisá-los periodicamente.	
Atividades:	
1) Existência do Programa de Integridade.	
2) Existência: a instituição possui um programa de integridade, definido como um conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional? Parâmetros de aceitação: apresentar o Programa de Integridade.	
3) Existência do Plano de Integridade vigente.	
Institucionalização: A organização possui um Plano de Integridade vigente em conformidade com as orientações da CGE-MS? Parâmetros de aceitação: Plano de Integridade vigente e em conformidade com as orientações do Órgão Central do Sistema de Controle Interno.	
4) Designação de instâncias responsáveis pelas ações do Plano de Integridade.	
Institucionalização: o Plano de integridade identifica as instâncias responsáveis pelas ações nele contidas? Parâmetros de aceitação: comprovar, no Plano de Integridade, a identificação das instâncias responsáveis pelas ações nele contidas.	
5) Aprovação do Plano de Integridade pela autoridade máxima.	
Institucionalização: a autoridade máxima aprovou o Plano de Integridade? Parâmetros de aceitação: apresentar documentos comprobatórios da aprovação do plano pela autoridade máxima.	
KPA 3.1 Iniciativa, mobilização e diagnóstico da Instituição	
Objetivo: Mobilizar a interação entre as áreas responsáveis por funções de integridade por meio do compartilhamento de informações e a realização de diagnóstico da integridade na instituição.	
Atividades:	
1) Coletar informações de acesso público, como o site da organização, notícias de jornal, portal da transparência e outras fontes de informações de acesso irrestrito.	
Existência: a USI coleta informações adicionais e públicas para subsidiar um diagnóstico institucional? Parâmetros de aceitação: apresentar documento comprobatório ou Plano de Integridade que demonstre a utilização de informações públicas como parte do diagnóstico necessário à sua elaboração.	
2) Promover a interação e troca de informações entre as áreas responsáveis por funções de integridade.	
Institucionalização: a Unidade Setorial de Controle Interno (USCI) motiva, estimula e incita as áreas responsáveis por funções de integridade a compartilhar informações e interagir entre si? Parâmetros de aceitação: apresentar ata ou documento comprobatório de reuniões entre as áreas responsáveis por funções de integridade ou de troca de informações e ações entre as áreas responsáveis por funções de integridade.	
3) Elaborar diagnóstico inicial acerca da situação da integridade na instituição.	
Existência: a USI utiliza as informações e a interação entre as áreas para elaborar um diagnóstico da situação da integridade na instituição? Parâmetro de aceitação: apresentar documento comprobatório que constitua diagnóstico organizacional da integridade.	
4) Elaborar diagnóstico inicial acerca da situação da integridade na instituição.	
Existência: a USI utiliza as informações e a interação entre as áreas para elaborar um diagnóstico da situação da integridade na instituição? Parâmetro de aceitação: apresentar documento comprobatório que constitua diagnóstico organizacional da integridade.	

Quadro 12 – Gestão e desempenho da integridade da Secretaria de Estado de
Administração

(continuação)

KPA 3.2 Monitoramento do Programa de Integridade	
Objetivo: Monitorar a implementação do Programa de Integridade e a execução das ações previstas no Plano de Integridade.	
Atividades:	
1)	Previsão de monitoramento e avaliação das ações previstas no Programa e no Plano de Integridade. Existência: foi previsto mecanismo de monitoramento das ações do Programa ou Plano de Integridade? Parâmetros de aceitação: apresentar Programa ou Plano de Integridade que estabeleça a existência, as competências e a forma de monitoramento das ações do Plano de Integridade.
2)	Realização do monitoramento e da avaliação periódica das ações previstas no Programa e no Plano de Integridade. Institucionalização: o monitoramento e a avaliação periódica foram executados conforme o previsto? Parâmetros de aceitação: apresentar documento comprobatório da realização de acompanhamento e avaliação periódica do Programa e das ações do Plano.
KPA 4.1 Articulação Para Otimização da Gestão da Integridade	
Objetivo: Institucionalizar o intercâmbio de informações, a construção de soluções úteis e o monitoramento de ações previstas no plano de integridade entre as áreas responsáveis por funções de integridade visando ao atingimento da missão institucional.	
Atividades:	
1)	Institucionalização do foro destinado ao intercâmbio entre as áreas responsáveis por funções de integridade. Existência: o intercâmbio entre as áreas responsáveis por funções de integridade se dá em foro institucional? Parâmetros de aceitação: apresentar normativo ou documento comprobatório da institucionalização do foro destinado ao intercâmbio entre as áreas responsáveis pela gestão da integridade.
2)	Realização de diagnóstico, de forma articulada entre as áreas envolvidas, que identifique desafios à integridade para o atingimento da missão institucional. Institucionalização: a organização articula diferentes áreas para identificação e tratamento de desafios institucionais? Parâmetros de aceitação: apresentar documento comprobatório do compartilhamento de informações estratégicas entre as áreas responsáveis por funções de integridade, como aquelas resultantes, por exemplo, da análise de demandas de ouvidoria, processos correccionais, processos éticos e trabalhos de auditoria interna; ou apresentar documento comprobatório da elaboração de diagnóstico institucional que identifique os desafios à integridade para o atingimento da missão institucional de forma articulada entre as funções de integridade.
3)	Promoção, de forma articulada entre as áreas envolvidas, do desenvolvimento de ações destinadas ao enfrentamento de desafios à integridade para o atingimento da missão institucional. Institucionalização: as ações do Plano de Integridade são elaboradas para enfrentar desafios à integridade e à missão institucional? Parâmetros de aceitação: apresentar documento comprobatório da elaboração de ações conjuntas entre áreas impactadas para o enfrentamento de desafios à integridade e à missão institucional; ou apresentar documento comprobatório da relação entre as ações propostas no Plano de Integridade e os desafios à integridade para o atingimento da missão institucional identificados no diagnóstico organizacional.

Quadro 12 – Gestão e desempenho da integridade da Secretaria de Estado de
Administração

(conclusão)

KPA 3.2 Monitoramento do Programa de Integridade
<p>4) Por ocasião do monitoramento, a comunicação entre as áreas responsáveis por funções de integridade se dá de forma padronizada, de tal modo que as áreas prestam informações sobre o cumprimento das ações previstas conforme modelo estabelecido. Institucionalização: o monitoramento se dá de forma sistemática e padronizada? Parâmetros de aceitação: apresentar ata ou documento comprobatório da prestação sistemática e padronizada de informações necessárias ao monitoramento das ações previstas.</p>
KPA 4.2 Mensuração do desempenho da Gestão de Integridade
Objetivo: Integrar a cultura de integridade ao planejamento estratégico da organização.
Atividades:
<p>1) Existência de indicadores para mensurar o desempenho da gestão da integridade. Existência: a USI dispõe de indicadores que captem e explicitem o desempenho da gestão da integridade? Parâmetros de aceitação: apresentar normativo ou regimento estabelecendo os indicadores a serem aferidos para monitorar o desempenho da gestão da integridade.</p>
<p>2) Mensurar o desempenho. Institucionalização: a USCI realiza a aferição dos indicadores de desempenho? Parâmetros de aceitação: apresentar relatório gerencial contendo aferição dos indicadores de desempenho.</p>
KPA 5.1 Retroalimentação de Processos Relevantes para Alavancar a Missão Institucional
Objetivo: Alavancar o alcance da missão institucional por meio da utilização dos resultados de áreas finalísticas, de suporte ou das funções de integridade, com o intuito de retroalimentar os processos relevantes.
Atividades:
<p>1) Envolver, além das áreas responsáveis por funções de integridade, as áreas finalísticas e de suporte envolvidas na realização de diagnóstico para a identificação e o enfrentamento de desafios à integridade e à missão institucional. Existência: há a participação de áreas finalísticas e de suporte nas atividades de diagnóstico e proposição de ações? Parâmetros de aceitação: apresentar documento comprobatório de reuniões ou atividades destinadas à realização do diagnóstico com a participação das áreas finalísticas de suporte; ou apresentar documento comprobatório do compartilhamento de informações estratégicas entre áreas responsáveis por funções de integridade e áreas finalísticas ou de suporte.</p>
<p>2) Promover ações transversais de enfrentamento aos desafios à integridade para o atingimento da missão institucional. Institucionalização: há o desenvolvimento de ações de tratamento dos desafios para a integridade visando ao alcance da missão institucional e que repercutam em diversos processos na organização? Parâmetros de aceitação: apresentar documento comprobatório ou Plano de Integridade que contenha ações elaboradas de forma conjunta entre áreas responsáveis por funções de integridade e áreas finalísticas ou de suporte a partir de resultados anteriores devidamente registrados e divulgados.</p>
<p>3) Utilizar informações sobre desafios à integridade para o atingimento da missão institucional e ações de enfrentamento para retroalimentar os processos de trabalho da organização. Institucionalização: a organização utiliza, de forma estratégica, informações, desafios e ações desenvolvidas no âmbito da gestão da integridade para promover melhorias em processos de trabalho? Parâmetros de aceitação: apresentar documento comprobatório de ações de melhorias de processos de trabalho que sejam decorrentes da utilização de informações, desafios e ações desenvolvidas no âmbito da gestão da integridade.</p>

Fonte: CGU (2023).

Cada um dos KPAs consiste no levantamento de informações relacionadas a algum aspecto da gestão e do desempenho da integridade. Eles estão estruturados da seguinte forma: descrição do KPA verificado, objetivo, atividades, existência e parâmetros de aceitação. As atividades podem ser divididas em mais de uma, dependendo do KPA verificado.

Do KPA 2 ao KPA 5, aborda-se o levantamento de informações sobre as ações da unidade em relação à gestão da integridade, incluindo o programa e o plano de integridade, a existência de iniciativas, mobilização e diagnóstico da instituição, monitoramento do programa, articulação para otimização do programa, mensuração de desempenho e retroalimentação de processos quanto à missão institucional sobre alavancagem da integridade.

De acordo Cerrone (2013), é essencial identificar, mensurar e correlacionar os riscos com os objetivos da organização. Segundo a CGU (2023), é evidente que a análise dos KPAs pode ser um grande auxílio nesse objetivo. A relação de evidenciação dos processos com o papel do controle interno é muito forte (Cerrone, 2013; Chen *et al.*, 2021; Taytak; Aydin, 2020), inclusive no que diz respeito a resultados negativos de gestão (Hanefah *et al.*, 2020). Esse aspecto deve receber atenção especial da alta administração (Otetea; Tita; Aristotel, 2013).

Sistemas de medição de desempenho são importantes para a responsabilidade dos gestores e contribuem para a análise dos pontos fortes e fracos em um determinado contexto da organização (Otetea; Tita; Aristotel, 2013). O objetivo de um modelo de maturidade em integridade pública é, justamente, oferecer um direcionamento seguro para a condução do aperfeiçoamento das atividades de gestão da integridade pública (CGU, 2023).

Ações que visem melhorias para a administração justificam-se também quando da busca por uma boa governança (Abrucio, 2011; Alcântara; Pereira; Silva, 2015; Brasil, 2017; Mato Grosso do Sul, 2019a). Acompanhar, avaliar e realizar mudanças para o alcance de seus objetivos faz parte da dinâmica da administração e relaciona-se com a Nova Governança (Bresser-Pereira, 1998; Osborne, 2010; Pereira; Ckagnazaroff, 2021).

A necessidade de controles internos fundamentados na gestão de risco é uma diretriz de governança que privilegia ações estratégicas de prevenção em detrimento de processos sancionadores (Brasil, 2017). O aperfeiçoamento do controle, da

autotutela e da governança corporativa faz parte dos objetivos do PMSI (Mato Grosso do Sul, 2019a).

4.3 AVALIAÇÃO PMSI SAD - RESULTADOS

A avaliação foi realizada com base nas informações do documento PMSI SAD e na planilha de controle referente às ações previstas e executadas.

Diante da análise do documento, foi possível verificar o desempenho alcançado pela UG e identificar em qual nível de maturidade ela se encontra atualmente. Para tanto, é importante compreender como a pontuação foi distribuída por nível e valores de KPAs, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Parâmetros de pontuação

Nível	KPA	Elementos essenciais	Pontuação	Total
5 - Otimizado	5.1	1	0,66	2,00
		2	0,66	
		3	0,66	
4 - Gerenciado	4.1	1	0,25	2,00
		2	0,25	
		3	0,25	
		4	0,25	
	4.2	1	0,5	
		2	0,5	
3 - Integrado	3.1	1	0,33	2,00
		2	0,33	
		3	0,33	
	3.2	1	0,5	
		2	0,5	
2 - Padronizado	2.1	1	0,5	2,00
		2	0,5	
	2.2	1	0,25	
		2	0,25	
		3	0,25	
		4	0,25	
1 - Inicial	2.0	-	2,0	2,00
TOTAL				10,00

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

O estabelecimento e a análise dos parâmetros são extremamente importantes, pois configuram a atuação da gestão da integridade, mostrando como ela se insere na estrutura de governança da organização e o valor que agrega à instituição. Os parâmetros são, portanto, valiosos instrumentos de interlocução e tomada de decisão estratégica no âmbito da organização (CGU, 2023), que podem contribuir com os

objetivos do PMSI, entre os quais se destaca a relação entre o aperfeiçoamento dos controles internos e a boa governança (Mato Grosso do Sul, 2019a; 2019b). Além disso, a necessidade de criação de parâmetros também encontra respaldo quando se observa a necessidade de critérios básicos, essenciais para medir a economia, a produtividade e a eficiência (Kaletnik; Zdyrko, 2021).

A Tabela 2 apresenta a pontuação atingida pela SAD MS.

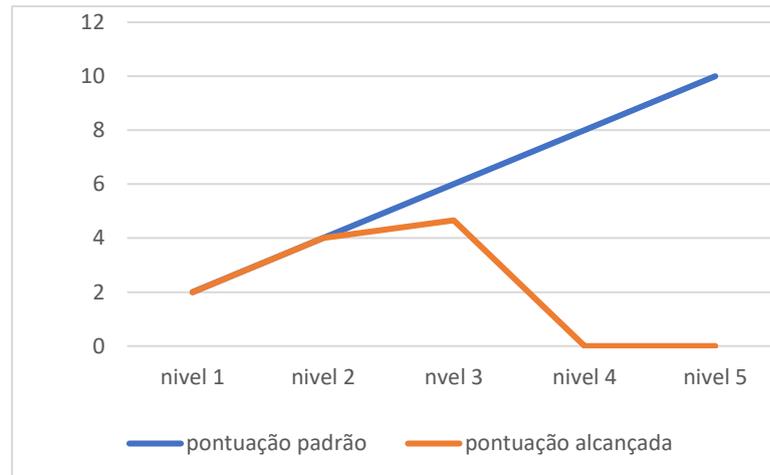
Tabela 2 – Pontuação alcançada na avaliação pela SAD MS

Nível	KPA	Elementos essenciais	Pontuação	Total
5 - Otimizado	5.1	1	NÃO COMPROVADO	-
		2	NÃO COMPROVADO	
		3	NÃO COMPROVADO	
4 - Gerenciado	4.1	1	NÃO COMPROVADO	-
		2	NÃO COMPROVADO	
		3	NÃO COMPROVADO	
		4	NÃO COMPROVADO	
	4.2	1	NÃO COMPROVADO	
		2	NÃO COMPROVADO	
3 - Integrado	3.1	1	NÃO COMPROVADO	0,66
		2	0,33	
		3	0,33	
	3.2	1	NÃO COMPROVADO	
		2	NÃO COMPROVADO	
2 - Padronizado	2.1	1	0,5	2,00
		2	0,5	
	2.2	1	0,25	
		2	0,25	
		3	0,25	
		4	0,25	
		-	-	
1 - Inicial	2.0	-	2,0	2,00
TOTAL				4,66

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

Conforme a pontuação alcançada, que foi baseada nas comprovações de existência dos elementos essenciais para atendimento dos KPAs, a Unidade Gestora obteve 4,66 pontos de um total de 10,0. Dessa forma, ela atingiu o nível 3, considerado nível integrado, embora de forma parcial.

Gráfico 1 – Representação da maturidade em integridade da SAD MS



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

No Gráfico 1, é possível constatar que o nível 5, considerado o maior nível possível em maturidade de integridade, ainda se encontra distante do que foi alcançado no período avaliado. Embora o nível 3 seja considerado um nível intermediário, é evidente que ainda existe a possibilidade de melhorar a pontuação, o que pode contribuir para a construção de estratégias que busquem o aprimoramento dos resultados necessários para a execução do PMSI (Mato Grosso do Sul, 2019b).

O nível alcançado (3) demonstra que, embora a unidade gestora SAD possua iniciativas, mobilização e diagnóstico da situação de integridade, ainda apresenta falhas no monitoramento do programa, resultando em um atendimento parcial do KPA 3, que corresponde ao nível integrado. Fragmentar a pontuação dos níveis por KPAs, e dentro de cada KPA, tem o intuito de medir qualquer avanço da organização em termos de integridade (CGU, 2023).

4.4 PMSI SAD E A BOA GOVERNANÇA: UM MECANISMO DE CONTROLE EM BUSCA DA EFICIÊNCIA PÚBLICA

Ao avaliar o PMSI SAD desde seu estágio inicial até novembro de 2023, foi possível observar os resultados alcançados mediante a análise das ações planejadas e executadas. Desde a sua construção, é nítido que o programa mantém uma relação de governança, com agir ético, controles internos, gestão de riscos e mecanismos, para alcançar resultados eficientes, além de estar alinhado com a Nova Governança, quando se relaciona com a criação de valor público.

Amparado pelo Decreto Estadual nº 15.222/2019 (Mato Grosso do Sul, 2019), o PMSI SAD representa uma forma de controle institucional interno, relacionado com a governança. Quando da sua criação, é possível identificar que a implementação do Programa MS de Integridade SAD visa atender ao objetivo de aperfeiçoar de reforma permanente a boa governança corporativa no Mato Grosso do Sul (Mato Grosso do Sul, 2021b).

As novas práticas de gestão visam atender às exigências das transformações sociais (Marx, 2021). Nesse contexto, mecanismos que garantam transparência e segurança para o gestor são partes essenciais do controle interno (Cruz; Glock, 2003).

Em vista disso, o PMSI tem o intuito de promover, sob a égide do gerenciamento de risco, mecanismos eficientes de combate à fraude e à corrupção (Mato Grosso do Sul, 2019). Segundo Pereira *et al.* (2017), a administração pública e a governança se relacionam também por meio da conduta. Smyth (2012) contribui ao destacar que, além das boas condutas, a aplicação de controles eficientes é fundamental.

A Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) traz a necessidade de implementação de mecanismos de combate à corrupção. Nesse viés, os programas de integridade, de modo geral, focam na cultura da ética, integridade, transparência e prestação de contas (Martins *et al.*, 2019). Alinhado a essa perspectiva, o PMSI SAD busca propor medidas preventivas e implementáveis de combate à fraude e à corrupção (Mato Grosso do Sul, 2021b).

A Nova Governança Pública abarca instrumentos de promoção de transparência, controle interno, controle de responsabilidade e cultura organizacional, com foco em valores e integridade moral como um todo (Pereira *et al.*, 2017). Além disso, tem como foco boas condutas (Smyth, 2012), transparência e boa gestão de recursos públicos (Almquist; Grossi, 2013; Shaoul; Stafford; Stapleton, 2012).

A busca pela eficiência na administração pública é possível por meio do PMSI, quando entendemos o objetivo do programa quanto ao seu propósito e à sua implementação. Isso porque a eficiência traz uma necessidade de respostas às críticas relacionadas à ineficiência e à burocracia na gestão, atendendo às necessidades dos cidadãos (Almquist; Grossi, 2013; Osborne, 2010).

Ao abordar questões éticas que visam prevenir a corrupção, o PMSI passa a atender aos interesses da sociedade, com mecanismos institucionais orientados para o interesse social, que é uma característica da Nova Governança Pública, a qual

ênfatisa uma relaçaõ intrínseca com os valores do setor público (Almquist; Grossi, 2013).

O PMSI SAD está diretamente relacionado com o controle interno, pois é de responsabilidade da USCI do órgão, o qual detém as informações, embora este programa tenha sido concebido pelo órgão central de controle interno do estado (CGE).

Um bom controle interno, por sua vez, relaciona-se à conformidade com leis e regulamentos, assim como a busca por uma administração eficiente, considerando, entre outros fatores, políticas e procedimentos adequados, além da avaliação e constatação da auditoria interna (Cerrone, 2013; Hanefah *et al.*, 2020).

Em relação à importância da decisão discricionária da alta direção dos órgãos, a implementação só é possível mediante a autorização por parte destes, relacionando o PMSI como parte integrante da gestão. A capacidade dos gestores está relacionada a uma administração pública mais eficaz e eficiente (Chen *et al.*, 2021; Kaletnik; Zdyrko, 2021).

Também é possível relacionar o PMSI com a busca por melhorias em aspectos relacionados ao *compliance* nas organizações, corroborando a ideia de que o estado, representado pela administração pública, precisa ter, entre outras atribuições, a busca pela ausência de corrupção, o que se relaciona com a Nova Governança Pública (Lasytè, 2020).

A promoção da cultura de integridade faz parte de um controle interno de qualidade, favorecendo a capacidade da administração de investir de maneira mais assertiva (Chen *et al.*, 2021). O PMSI SAD tem como um dos seus objetivos criar essa cultura (Mato Grosso do Sul, 2021b).

Como parte da análise do programa PMSI SAD, aplicamos uma avaliação que permitiu auferir o grau de maturidade em relação à integridade pública dessa UG. Isso foi feito considerando os resultados disponibilizados pela UG e utilizando um método adaptado aos objetivos da pesquisa.

No Quadro 13, é possível identificar, de forma condensada e resumida, a relação do PMSI com a Nova Governança pública, eficiência e controle interno:

Quadro 13 – Relação PMSI x Nova Governança Pública, eficiência e controle interno

PMSI	Nova Governança Pública
<p>OBJETIVO: Aperfeiçoar de forma permanente a boa governança corporativa nas organizações públicas</p> <p>COMO: Aprimorar a estrutura do poder executivo ao combate à fraude e à corrupção, bem como promover a ética nas organizações.</p> <p>MÉTODO: Mapear processos com risco de integridade e propor medidas com planos de ações que mitiguem os riscos de fraude e corrupção</p>	<p>Adoção de boas condutas (Pereira <i>et al.</i>; Smyth, 2012). Controles eficientes (Pereira <i>et al.</i>; Smyth, 2012). Probidade administrativa (Shaoul; Stafford; Stapleton, 2012). Avaliar a própria gestão (Person, 2014). Respostas a críticas relacionadas à ineficiência, buscando alinhar-se às reais necessidades dos cidadãos (Almquist; Grossi, 2013; Osborne 2010). Mecanismos institucionais para atender aos interesses da sociedade, como forma de gerar valor público (Osborne 2010). Governança socialmente responsável (Lasitê 2020).</p>
	Eficiência
	<p>Boa administração das finanças públicas (Taytak, Aydin 2020). Para se atingir a eficiência na administração pública, é preciso construir modelos modernos e responsáveis de gestão. Legitimidade, transparência, prestação de contas e eficiência, integrados, representam a NGP. Capacidade do gestor (Kaletinik; Zydirko, 2021). Implementar melhorias, aprimorá-las (Hanefah <i>et al.</i>, 2020).</p>
	Controle interno
<p>Mecanismos internos de combate à corrupção compõem um bom controle interno. Programas de integridade são um conjunto de mecanismos, normas e procedimentos que focam na cultura da ética (Brasil, 2013; Martins <i>et al.</i>, 2019). Controles internos por meio da gestão de riscos e prevenção em detrimento de processos sancionadores (Brasil, 2017).</p>	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Ainda por meio de um levantamento de normativos legais, como decretos e leis tanto em âmbito nacional quanto em âmbito estadual, é possível entender e reforçar a ideia de relação entre o combate à corrupção, a boa governança e o importante papel da administração pública nesse contexto.

Quadro 14 – Normativos legais que reforçam a ideia de boa governança, controle e eficiência no combate à corrupção

(continua)

Decreto Federal nº 9.203/2017 (Brasil, 2017)	Relaciona governança com controles internos, gestão de risco e prevenção de sanções.
Decreto Estadual nº 15.222/2019 (Mato Grosso do Sul, 2019a)	Diretrizes de governança no setor público e criação do PMSI, objetivando aperfeiçoar o controle e a autotutela.
Resolução Conjunta SEGOV/CGE/MS nº 1/2019 (Mato Grosso do Sul, 2019b)	Padrões referenciais de processos de governança, gerenciamento de riscos, controles internos e ambiente ético, responsabilizando os dirigentes dos órgãos.
Lei nº 2.846/2013 (Brasil, 2013)	A Lei Anticorrupção reforçou a importância de implementação de mecanismos de combate à corrupção.
Decreto nº 14.879/2017 (Mato Grosso do Sul, 2017a)	Regulamentação da finalidade, organização e competências dos controles internos.

Quadro 14 – Normativos legais que reforçam a ideia de boa governança, controle e eficiência no combate à corrupção

(conclusão)

Lei nº 5.150/2017 (Mato Grosso do Sul, 2017b)	Cria o Fundo Estadual de combate à corrupção.
Lei nº 5.974/2022 (Mato Grosso do Sul, 2022b)	Medidas de combate à corrupção por meio da governança.
Lei nº 6.134/2023 (Mato Grosso do Sul, 2023b)	Estabelece a obrigatoriedade de implantação do Programa de Integridade às Pessoas Jurídicas de direito privado que celebrarem contratos de obras, de serviços e de fornecimento com a Administração Direta, autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.
Decreto nº 16.335/2023 (Mato Grosso do Sul, 2023c)	Dispõe sobre a política de governança e gestão estratégica da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, destacando a importância dos contratos de gestão.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Diante da relação do PMSI SAD com a necessidade de monitoramento e aperfeiçoamento do programa, sugere-se um modelo de autoavaliação em integridade pública como uma opção para aplicação no contexto organizacional. Este modelo visa auxiliar a administração quanto à mensuração de resultados alcançados com a implementação do programa PMSI, bem como possibilitar a identificação de gargalos que devem ser mitigados. A ideia é contribuir para o objetivo-fim do programa: a construção de uma cultura ética organizacional e a prevenção de fraudes e corrupções.

Bons mecanismos de combate à corrupção precisam ser implantados, mas também monitorados e aprimorados. A autoavaliação pode ser uma excelente ferramenta para esse propósito, auxiliando no monitoramento e subsidiando a criação de medidas de melhoria. Como cada Unidade Gestora possui suas particularidades, o PMSI de cada unidade que aderiu ao programa é estruturado de acordo com situações específicas de cada uma delas, e a autoavaliação deve levar em conta essas particularidades. Por este motivo, justifica-se a construção de um modelo de avaliação voltado para o referido programa. Além disso, com o mecanismo de controle, acredita-se que contribui para a atuação do controle interno, que é responsável também pela implementação de medidas de controle.

Utilizou-se como referência o MMIP para a elaboração de um modelo adaptado, em conjunto com o que a teoria trouxe sobre a importância da busca pela eficiência pública e o papel do controle interno nesse contexto.

4.5 PLANO DE AÇÃO PARA A SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL (SAD MS)

Com o intuito de auxiliar no processo de acompanhamento, monitoramento e aperfeiçoamento do Programa MS de Integridade da Secretaria de Estado de Administração, foi elaborado um plano de ação que consiste na criação de uma forma de autoavaliação do próprio PMSI SAD, a fim de averiguar os resultados positivos alcançados pelo programa, por meio da avaliação da maturidade em integridade alcançada em determinado momento. Dessa forma, é possível retroalimentar o próprio programa com outros planos de ações necessários e subsidiar a criação de medidas que melhorem a maturidade da integridade, sem desvincular o PMSI SAD de sua função original de promover ética e integridade, mas sim fortalecendo-o.

Quando da análise de sua implementação, é importante entender o papel do diagnóstico inicial, que está bem definido, assim como a necessidade de sua execução. No entanto, percebe-se a necessidade do envolvimento do órgão na execução, no monitoramento e no aperfeiçoamento do programa. É nesse ponto que se sugere, como complemento ao diagnóstico inicial, às ações realizadas e aos resultados já alcançados, a adição de uma forma/modelo de avaliação da maturidade em integridade buscada e alcançada em determinado ponto, por meio do Avalia PMSI SAD.

A avaliação da maturidade em integridade pública, sugerida pelo modelo PMSI SAD, está estruturada em duas partes:

- a) a primeira consiste em identificar o grau de maturidade em determinado momento por meio do modelo avaliativo sugerido, conforme critérios especificados; e
- b) a segunda, que trata da percepção da imagem do órgão perante a sociedade em relação ao agir ético, consiste em verificar, em determinado período, se ocorreu algum desvio ou caso de corrupção que comprometa e evidencie problemas relacionados à ética e à integridade.

Para a elaboração desta proposta de melhoria ao PMSI SAD, o estudo foi conduzido no âmbito da Secretaria de Estado de Administração do Governo de Mato Grosso do Sul, órgão público integrante do poder executivo do Estado, e considerou a análise do programa realizada por meio desta dissertação. A proposta de intervenção visa aprimorar e complementar o PMSI SAD por meio da implementação

adicional do Avalia PMSI SAD, que buscará avaliar o grau de maturidade em determinado momento e subsidiar futuras decisões estratégicas do PMSI SAD.

Foi identificado que ainda há muito a ser alcançado em termos de integridade e em mecanismos de controle quanto à execução e acompanhamento do programa. Devido à complexidade da administração, para se atingir a maturidade em integridade pública desejada pelo órgão, é preciso também se atingir a maturidade no próprio programa, que está intimamente ligada à gestão do órgão ao qual está vinculado, pois cada PMSI é construído de acordo com a realidade específica de cada órgão. Sua execução, acompanhamento e resultados dependem também de cada um desses órgãos. O Avalia PMSI SAD não tem o objetivo de criticar o programa, mas sim de contribuir, aperfeiçoar e otimizar o PMSI SAD, de forma a integrá-lo plenamente e torná-lo mais eficaz.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta da pesquisa foi apresentar a abordagem teórica de controle interno, eficiência, administração pública e Nova Governança Pública, além de explorar a relação entre esses conceitos. Com base em estudos recentes e variados, foi possível demonstrar a importância da aplicabilidade de mecanismos de controle para o alcance da eficiência no âmbito da administração pública.

Por meio da análise do Programa de Integridade Pública da Secretaria de Estado de Administração, foi possível entender o papel de mecanismos, vinculados ao controle interno institucional, que visam à promoção do agir ético e íntegro. Esses mecanismos contribuem para resultados mais eficientes em governança, tanto para a Secretaria de Administração, como para a sociedade, quando se considera sua responsabilidade em ofertar bons serviços, transparência e competência em gestão, o que é muito importante devido à posição deste órgão na estrutura da máquina pública do Estado.

A busca pela eficiência pública por meio de mecanismos de controle interno, a exemplo do Programa de Integridade PMSI SAD, é uma proposta de grande relevância para alcançar bons resultados e atender aos anseios dos cidadãos, principalmente em relação ao agir íntegro e ético. A partir do interesse da gestão, de forma descentralizada, considerando as particularidades inerentes de cada órgão, é possível obter melhores resultados de maneira a mitigar riscos peculiares de cada órgão, que são considerados, por exemplo, quando da construção dos PMSIs de cada órgão, o que não foi diferente com o PMSI SAD.

Entende-se que, embora o PMSI seja um programa que visa bons resultados, é necessário que este, além de implementado, de forma particular, deve também ser monitorado, avaliado e melhorado ao longo de sua execução, para que melhores resultados sejam alcançados.

Sobre a importância do controle interno na implementação de mecanismos que assegurem uma gestão eficiente e combatam à corrupção, os estudos, em sua grande maioria, destacam também a responsabilidade dos gestores, a necessidade de competência de gestão para um controle mais bem-estruturado e seu papel fundamental no desempenho da administração pública. Esta pesquisa não se limitou a levantar conceitos, teorias sobre eficiência e controle na administração, mas procurou relacionar a teoria com a compreensão do tema em diferentes contextos de

governos, tanto em âmbito brasileiro quanto estrangeiro. Isso possibilitou uma compreensão atual e abrangente ao construir o referencial teórico e ao buscar estudos recentes sobre a temática.

A metodologia aplicada trouxe estudos realizados em diversos contextos nacionais sobre a temática investigada. A partir disso, foi observada uma concordância e uniformidade quanto à eficiência na administração pública, destacando a necessidade de gastos públicos mais assertivos, voltados a atender às expectativas do cidadão, além de reconhecer o controle como mecanismo de combate à corrupção.

Quando aplicada a busca nas bases de pesquisa, esperava-se encontrar um maior número de resultados dos que os que foram encontrados, além de estudos mais atuais. Isso pode ser considerado uma limitação da pesquisa. Nesse sentido, é possível concluir que existe a necessidade de pesquisas futuras que tratem da ampliação do conhecimento em relação à discussão e compreensão da inter-relação entre controle interno, administração pública e eficiência.

Em relação à análise do programa PMSI SAD, as informações fornecidas pela USCI SAD foram apresentadas por meio de uma planilha de controle, a qual reflete um monitoramento superficial, sem grande complexidade e sem muitos detalhes, o que indica a fragilidade no acompanhamento do programa.

Por fim, novos estudos dedicados a essa temática podem contribuir para o aprimoramento do papel da administração pública, que, atualmente, caminha para se tornar mais atual, participativa, assertiva e íntegra. Isso considerando as perspectivas atuais decorrentes do processo evolutivo natural da ciência da Administração, bem como a necessidade de promover a cultura da ética como aliada à promoção da nova governança pública, especialmente no setor público.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Disciplina 3.1: debate contemporâneo da gestão pública**. Brasília, DF: Enap, 2011. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1021>. Acesso em: 14 jun. 2024.

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, É. A. F. Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, [s. l.], v. 17, Edição Especial, p. 11-29, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17nespp11>. Acesso em: 14 jun. 2024.

ALFORD, J.; HUGHES, O. Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. **The American Review of Public Administration**, [s. l.], v. 38, n. 2, p. 130-148, 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/236325742_Public_Value_Pragmatism_as_the_Next_Phase_of_Public_Management. Acesso em: 22 maio 2024.

ALMQUIST, A.; GROSSI, G. Public sector governance and accountability. **Critical Perspectives on Accounting**, [s. l.], v. 24, p. 479-487, 2013. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1045235412001207>. Acesso em: 21 dez. 2023.

ARENA, M. Internal Audit in Italian Universities: an empirical study. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, [s. l.], v. 93, p. 2000-2005, 2013. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042813036008?via%3Dihub>. Acesso em: 14 jul. 2023.

AZEVEDO, C. B. **Metodologia científica ao alcance de todos**. 4. ed. São Paulo: Manole, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 23 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 23 maio 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], n. 1, 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1462>. Acesso em: 14 jun. 2024.

CAMARGO, F. O.; GUIMARÃES, K. M. S. O princípio da eficiência na gestão pública. **Revista CEPPG**, [s. l.], v. 28, p. 133-145, 2013.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes.** Brasília, DF: Ipea, 2011. (1686 – Textos para Discussão). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1066/1/td_1686.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

CASULA, M. Between national constraints and the legacies of the past: explaining variations in inter-municipal cooperation in Italian regions. **Regional Studies, Regional Science**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 482-490, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/311500085_Between_national_constraints_and_the_legacies_of_the_past_Explaining_variations_in_inter-municipal_cooperation_in_Italian_regions/link/5e99432ea6fdcca789202b25/download?tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uliwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uln19. Acesso em: 29 maio 2024.

CAVALCANTE, P. Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública. **Boletim de Análise Político-institucional**, [s. l.], n. 19, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8965>. Acesso em: 31 jan. 2024.

CERRONE, R. Banks' internal controls and risk management: value-added functions in Italian Credit Cooperative Banks. **Risk Governance & Control: Financial Markets & Institutions**, [s. l.], v. 3, p. 16-27, 2013. Disponível em: <https://virtusinterpress.org/BANKS-INTERNAL-CONTROLS-AND-RISK.html>. Acesso em: 11 jul. 2023.

CGU. **Manual para implementação de Programas de Integridade:** orientações para o setor público. Brasília, DF: CGU; Ministério da Transparência, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 23 maio 2024.

CGU. **Modelo de Maturidade em Integridade Pública.** Brasília, DF: CGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-modelo-de-maturidade-em-integridade-publica/SIPMMIP.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2024.

CHEN, S. *et al.* Managerial ability, internal control and investment efficiency. **Journal of Behavioral and Experimental Finance**, [s. l.], v. 31, 2021. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214635021000678?via%3Dihub>. Acesso em: 14 jul. 2023.

CHIAVENATO, I. **Fundamentos de Administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

CONTI, J. M.; CARVALHO, A. C. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. **Direito Público**, [s. l.], v. 8, n. 37, 2011.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, F.; GLOCK, J. O. **Controle interno nos municípios**. São Paulo: Atlas, 2003.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service**: serving, not steering. Armonk; London: M. E. Sharpe, 2003. Disponível em : http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20ADMINISTRATION%20The%20new%20public%20service%20serving,%20not%20steering.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

DIAS, T. **Governança Pública**: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional. 2012. Tese (Doutorado em Administração) – Departamento Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/100650/307815.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 maio 2024.

FERREIRA, S. D.; FERRAZ, S. F. S. **Valores do trabalho e satisfação no serviço público**: um estudo na seccional da Justiça Federal no Ceará. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/16118/1/2014_dis_sdferreira.pdf. Acesso em: 29 maio 2024.

HANEFAH, M. M. *et al.* Internal control, risk and Sharī'ah non-compliant income in Islamic financial institutions. **ISRA - International Journal of Islamic Finance**, [s. l.], v. 12, p. 401-417, 2020. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJIF-02-2019-0025/full/html>. Acesso em: 11 jul. 2023.

HEAD, B. W.; ALFORD, J. Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. **Administration & Society**, [s. l.], v. 47, n. 6, p. 711-739, 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/275573005>. Acesso em: 29 maio 2024.

KALETNIK, H.; ZDYRKO, N. *et al.* Public financial control in Ukraine: state, problems, prospects. **Economic Annals-XXI**, [s. l.], v. 187, p. 163-176, 2021. Disponível em: <https://ea21journal.world/index.php/ea-v187-16/>. Acesso em: 11 jul. 2023.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LASYTÈ, G. Socially responsible organizational governance in the public sector. **Public Policy and Administration**, [s. l.], v. 19, p. 119-132, 2020. Disponível em: <https://vpa.ktu.lt/index.php/PPA/article/view/27713>. Acesso em: 11 jul. 2023.

LEITE, R. V. O princípio da eficiência na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 226, p. 251-264, 2001.

LO STORTO, C. Evaluating technical efficiency of italian major municipalities: a Data Envelopment Analysis model. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, [s. l.], v. 81, p. 346-350, 2013. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042813015073>. Acesso em: 14 jul. 2023.

MALINOWSKA, A.; LYNN JR., L. E. **Are Patterns of Public Governance Changing? A Study of Immigration, Migrant Education, and Bilingual Education Policies in the United States and the European Union**. [S. l.]: Draft, 2014.

Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/264166438_Are_Patterns_of_Public_Governance_Changing_A_Study_of_Immigration_Migrant_Education_and_Bilingual_Education_Policies_in_the_United_States_and_the_European_Union/link/53d0d7590cf2fd75bc5d4b1f/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGF0aW9uIj09. Acesso em: 29 maio 2024.

MARTINS, M. S. S. *et al.* Programas de integridade e a comunicação organizacional em estatais: uma visão de gestores das áreas de comunicação e compliance. **Revista Panorama**, Goiânia, v. 9, n. 2, p. 8-13, 2019. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/panorama/article/view/7246>. Acesso em: 31 jan. 2024.

MARX, C. A. A nova governança pública e os princípios ESC. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, Belo Horizonte, v. 6, p. 115-125, 2021. Disponível em: <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/140>. Acesso em: 18 dez. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 14.879, de 13 de novembro de 2017**.

Regulamenta o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Campo Grande: Governo do Estado, 2017a. Disponível em: https://www.tjms.jus.br/legislacao/public/pdf-legislacoes/decreto_n._14.879.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 15.222, de 7 de maio de 2019**. Dispõe sobre a promoção da governança no setor público e a criação do Programa MS de Integridade (PMSI), no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual. Campo Grande: Governo do Estado, 2019a. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/fd8600de8a55c7fc04256b210079ce25/2e2ed754f866aa46042583f400456b50?OpenDocument&HighLight=0,15.222>. Acesso em: 22 maio 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 15.663, de 4 de maio de 2021**. Divulga a representação gráfica da Estrutura Organizacional do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: Governo do Estado, 2021a. Disponível em: https://www.tjms.jus.br/legislacao/public/pdf-legislacoes/decreto_n._15.663.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 16.167, de 25 de abril de 2023**. Reorganiza a Estrutura Básica da Secretaria de Estado de Administração (SAD), e dá outras providências. Campo Grande: Governado do Estado, 2023a. Disponível em: https://www.sad.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/ESTRUTURA-SAD-DO11140_26_04_2023.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 16.335 de 19 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre a política de governança e gestão estratégica da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, nos termos que especifica, e dá outras providências. Campo Grande: Governo do Estado, 2023c. Disponível em: [MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 2.152, de 26 de outubro de 2000**. Dispõe sobre a reorganização da estrutura básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Campo Grande: Governo do Estado, 2000. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/e9a32691c895030204256c000054e712?OpenDocument>. Acesso em: 22 maio 2024.](http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/2cab8d75940ca72e04256d1a004acf14/ca94e6b3a6f5ae5b04258a8b0047ff41?OpenDocument#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2016.335%2C%20DE%2019,especifica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 22 maio 2024.</p></div><div data-bbox=)

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 5.150, de 27 de dezembro de 2017**. Cria o Fundo Estadual de Combate à Corrupção, e dá outras providências. Campo Grande: Governo do Estado, 2017b. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/d0b829bbba901cff04258204005d5146?OpenDocument>. Acesso em: 22 maio 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 5.974, de 16 de novembro de 2022**. Estabelece medidas no enfrentamento da corrupção nos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Campo Grande: Governo do Estado, 2022b. Disponível em: <https://www.cge.ms.gov.br/legislacao/leis/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 6.035, de 26 de dezembro de 2022**. Reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Campo Grande: Governo do Estado, 2022a. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/aafbaadf7516c7f3042589250074f4f0?OpenDocument&HighLight=2,6.035>. Acesso em: 22 maio 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 6.134, de 31 de outubro de 2023**. Estabelece a obrigatoriedade de implantação do Programa de Integridade às Pessoas Jurídicas de direito privado que celebrarem contratos de obras, de serviços e de fornecimento com a Administração Direta, as autarquias e as fundações do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Campo Grande: Governo do Estado, 2023b.

Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/f153cefb3da6cf7404258a5a005419f3?OpenDocument#:~:text=Estabelece%20a%20obrigatoriedade%20de%20implanta%C3%A7%C3%A3o,Estadual%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Acesso em: 22 maio 2024.>

MATO GROSSO DO SUL. **Resolução Conjunta SEGOV/CGE/MS/nº 1, de 8 de novembro de 2019**. Orienta e instrui os padrões referenciais dos processos de governança, gerenciamento de riscos, controles internos e ambiente ético dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual, relativos ao Programa MS de Integridade (PMSI). Campo Grande: Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica, 2019b.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização. **PMSI – Programa MS de Integridade**. Campo Grande: SAD, 2021b.

MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000.

MUNTEAUNU, V.; ZAHARIA, D. Current Trends in Internal Audit. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, [s. l.], v. 116, p. 2239-2242, 2014. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042814005680?via%3Dihub>. Acesso em: 14 jul. 2023.

OSBORNE, S. **The New Public Governance?** Emerging perspectives on the theory practice of public governance. London: Routledge, 2010.

OTETEA, A.; TITA, C.; ARISTOTEL, U. Internal public audit in the financial crisis context. **Procedia Economics and Finance**, [s. l.], v. 6, p. 688-693, 2013.

Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567113001901?via%3Dihub>. Acesso em: 14 jul. 2023.

PARARIT, T.; USSAHAWANITCHAKIT, P.; BOONLUA, S. Internal audit intelligence and firm success: a conceptual framework. **International Journal of Business Research**, [s. l.], v. 14, p. 143-158, 2014. Disponível em: <https://iabe.org/IABE-DOI/dl.aspx?P=4>. Acesso em: 11 jul. 2023.

PEARSON, D. Significant reforms in public sector audit – staying relevant in times of change and challenge. **Journal of Accounting & Organizational Change**, [s. l.], v. 10, p. 150-161, 2014. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JAOC-06-2013-0054/full/html>. Acesso em: 24 dez. 2023.

PEREIRA, B. A. D.; CKAGNAZAROFF, I. B. Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 111-122, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/83126/78981>. Acesso em: 29 maio 2024.

PEREIRA, F. N. *et al.* Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: uma análise conceitual comparativa. **Revista Eletrônica Spacios**, [s. l.], v. 38, 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n07/a17v38n07p06.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

PEREIRA, J. M. **Manual de metodologia de pesquisa científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance without government? Rethinking Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 8, p. 223-224, 1998. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/349427067_Governance_Without_Government_Rethinking_Public_Administration. Acesso em: 22 maio 2024.

RIBEIRO, M. C. C.; OLIVEIRA, E. S. Motivação no setor público: elemento fundamental para a qualidade da Administração Pública da Secretaria Municipal de Saúde de Itaperuna/RJ. **Revista Transformar**, Itaperuna, v. 8, 2016. Disponível em: <http://www.fsj.edu.br/transformar/index.php/transformar/article/view/67/63>. Acesso em: 29 maio 2024.

SHAOUL, J.; STAFFORD, A.; STAPLETON, P. Accountability and corporate governance of public private partnerships. **Critical Perspectives on Accounting**, [s. l.], v. 23, p. 213-229, 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1045235411001729>. Acesso em: 24 dez. 2023.

SILVA, P. G. K. O papel do controle interno na administração pública. **ConTexto-Contabilidade em Texto**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 2002.

SILVESTRE, H. C. **A (Nova) Governança Pública**. Brasília, DF: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4286>. Acesso em: 29 maio 2024.

SMYTH, S. Contesting public accountability: a dialogical exploration of accountability and social housing. **Critical Perspectives on Accounting**, [s. l.], v. 23, p. 230-243, 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1045235411001730>. Acesso em: 24 dez. 2023.

TAYTAK, M.; AYDIN, M. Efficiency in internal auditing: a study of Turkish Public Administration. **Sosyoekonomi**, [s. l.], v. 28, p. 207-224, 2020. Disponível em: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/672765>. Acesso em: 12 jul. 2023.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília, DF: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 14 jun. 2024.

APÊNDICE A – Relatório técnico

A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA MS DE INTEGRIDADE DA SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Sanimem Nogueira Duarte ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, sob orientação da Profa. Dra. Yasmin Gomes Casagrande, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

PROPOSIÇÃO DE MELHORIA PARA O PROGRAMA PMSI SAD

AVALIA PMSI SAD

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Sanimem Nogueira Duarte ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação da profa. Dra. Yasmin Gomes Casagrande, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

RESUMO

Com o intuito de auxiliar no processo de acompanhamento, monitoramento e aperfeiçoamento do Programa MS de Integridade da Secretaria de Estado de Administração (PMSI SAD), foi elaborado um plano de ação que consiste na criação de uma forma de autoavaliação do próprio PMSI SAD, a fim de averiguar os resultados positivos alcançados pelo programa, por meio da avaliação da maturidade em integridade alcançada em determinado momento. Dessa forma, é possível retroalimentar o próprio programa com outros planos de ações necessários e subsidiar a criação de medidas que melhorem a maturidade da integridade, sem desvincular o PMSI SAD de sua função original de promover ética e integridade, mas sim fortalecendo-o. Quando da análise de sua implementação, é importante entender o papel do diagnóstico inicial, que está bem definido, assim como propostas de planos de ações a serem executados. No entanto, percebe-se a necessidade do envolvimento do órgão na execução, monitoramento e aperfeiçoamento do programa. É nesse ponto que sugerimos, como complemento ao diagnóstico inicial, aos planos de ações e aos resultados, a adição de uma forma/modelo de avaliação da maturidade em integridade buscada e alcançada em determinado ponto, por meio do Avalia PMSI SAD.

O tema da integridade no setor público vem ocupando cada vez mais espaço nos debates mundo afora, especialmente nas discussões e estudos sobre como se pode avançar com medidas efetivas, capazes de proporcionar o fortalecimento das organizações públicas para enfrentar adequadamente diversos tipos de quebra de conduta que impacta na confiança e na entrega de bons resultados à sociedade (CGU, 2023, p. 5).

SUMÁRIO

Instituição/Setor 04

Público-alvo 05

Descrição da situação-problema 06

Objetivos da proposta 08

Diagnóstico e análise da situação-problema 09

Proposta de intervenção 13

Responsáveis pela proposta de intervenção e data 21

Referências 22

Protocolo de recebimento 23

INSTITUIÇÃO/SETOR

Para a elaboração desta proposta de melhoria ao PMSI SAD, o estudo foi conduzido no âmbito da Secretaria de Estado de Administração do Governo de Mato Grosso do Sul, órgão público integrante do poder executivo do Estado.

Entre as competências da SAD MS está “a coordenação e a orientação das atividades da avaliação dos gastos públicos de pessoal e custeio, visando assegurar melhor utilização dos recursos públicos, bem como a proposição e a implementação de medidas para redução de gastos públicos” (Mato Grosso do Sul, 2012, p. 3).

PÚBLICO-ALVO

Os beneficiários da proposta de melhoria são:

- A unidade gestora SAD, com a otimização de seu Programa de Integridade e de seus mecanismos de controle e governança.
- A administração pública estadual, que reflete de maneira geral a soma de toda a sua estrutura, constituída pelos seus mais diversos órgãos públicos, incluindo a Secretaria de Estado de Administração.

Uma administração mais integrada, dinâmica e responsável, fundamentada na integridade e no agir ético, resulta em melhores resultados tanto para os governantes, no que se refere à forma como se administra, quanto para a sociedade, gerando inclusive Valor Público por meio de uma governança inclusiva, participativa e responsiva, características da Nova Governança Pública.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Verifica-se que o PMSI SAD possui planos de ação específicos que, para serem executados, requerem que o órgão trabalhe de forma integrada e interligada. Isso é particularmente evidente desde o seu início, com o diagnóstico inicial, e com a criação das propostas de planos de ações, ambos essenciais para mitigar os riscos de fraude e corrupção no âmbito do órgão. Os resultados alcançados, bem como o aprimoramento do próprio programa, dependem de estratégias que moldem o programa tanto aos objetivos do Estado (PMSI) de maneira geral quanto aos objetivos da gestão do órgão (PMSI SAD). Isso exige um constante monitoramento, com revisões e implementações quando necessários, pois a administração pública não é estática. Para acompanhar as mudanças de cenário e buscar novos resultados, é necessário também melhorar e implementar o próprio programa.

Diante das informações coletadas sobre os resultados do PMSI SAD fornecidas pela Unidade Setorial de Controle Interno do Órgão (USCI) com data de novembro de 2023, foi possível identificar, por meio de uma avaliação de maturidade em integridade adaptada do Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP), que ainda existe a necessidade do fortalecimento da integridade, considerando o grau de escala utilizado na avaliação aplicada. Nesse sentido, para complementar o Programa PMSI SAD em sua construção e execução, que devem ser constantes, sugerimos a criação do Avalia PMSI SAD como parte da estrutura do PMSI SAD, somando-se ao diagnóstico inicial, à proposta de plano ações e aos resultados alcançados, sendo aplicado em determinado momento. Assim, será possível visualizar a maturidade em integridade já alcançada e, a partir daí, seguir com planos de ações mais direcionados, focados e resolutivos, criando um ciclo de retroalimentação até atingir e manter o nível máximo de integridade.

A discricionariedade da alta administração, especialmente em suas ações nos níveis estratégicos das organizações públicas, exige não apenas a criação de meios, programas e planos para implementação, mas também o incentivo à criação de caminhos para que esses planos “aconteçam” na prática. Isso, de fato, não é fácil, pois envolve os outros níveis da organização, que são dependentes do nível estratégico, inclusive com relação ao seu olhar holístico e seus objetivos, prioritários ou não.

Identificamos que ainda há muito a ser alcançado em termos de integridade e em mecanismos de controle quanto à execução e acompanhamento do programa. Devido à complexidade da administração, para se atingir a maturidade em integridade pública desejada pelo órgão, é preciso também se atingir a maturidade no próprio Programa, que está intimamente ligada à gestão do órgão ao qual está vinculado, pois cada PMSI é construído de acordo com a realidade específica de cada órgão. Sua execução, acompanhamento e resultados dependem também de cada um desses órgãos.

O Avalia PMSI SAD não tem o objetivo de criticar o programa, mas sim de contribuir, aperfeiçoar e otimizar o PMSI SAD, de forma a integrá-lo plenamente e torná-lo mais eficaz.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

- Auxiliar no monitoramento e aperfeiçoamento do Programa MS Integridade SAD;
- Contribuir para a criação de controles mais eficientes no âmbito da Secretaria;
- Contribuir para a imagem de uma administração pública mais comprometida com a ética;
- Contribuir para a implementação da boa governança;
- Contribuir para o alcance da eficiência na administração pública.

Análise do cenário em integridade

Ao analisar o cenário que se lhe apresenta, uma organização pode, portanto, decidir manter a sua atividade de gestão da integridade em determinado patamar de desempenho, o que, naquela conjuntura, pode significar a melhor escolha para a instituição. A decisão pode recair, por exemplo, na manutenção de um determinado nível de maturidade em integridade pública para ampliar a eficiência e a qualidade dos processos e práticas daquele patamar, em lugar de direcionar esforços para alcançar níveis mais elevados de maturidade (CGU, 2023, p. 13).

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O Programa MS Integridade, implantado na Secretaria de Estado de Administração no ano de 2021, é derivado do objetivo do governo estadual de aperfeiçoar a boa governança nas organizações públicas, por meio do gerenciamento de riscos e mecanismos eficientes de combate à fraude e à corrupção.

A proposta inicial do Programa PMSI SAD é mapear os processos mais relevantes, classificá-los sob risco de integridade e propor medidas preventivas implementáveis, com a aprovação da alta administração, tendo como benefícios promover a cultura da ética e aplicar planos de ação efetivos de combate à fraude e à corrupção.

Os riscos da organização precisam ser mensurados, e a SAD deve se posicionar sobre o tratamento a ser dado, considerando os planos de ações propostos.

A partir da Avaliação aplicada ao PMSI, que buscou evidenciar a maturidade em integridade pública da Unidade Gestora SAD por meio de um modelo avaliativo adaptado, tendo como referência o MMIP da Controladoria Geral da União (CGU), foi possível concluir que existem algumas lacunas no alcance de uma maior integridade pública, o que impacta no resultado alcançado pelo PMSI SAD.

De acordo com resultado da avaliação, conforme critérios da avaliação aplicada, foram considerados cinco possíveis níveis, conforme Quadro 1:

Quadro 1 - Níveis de maturidade da Gestão e Desempenho da Integridade

Níveis	Elemento
5 - Otimizado	Gestão e Desempenho da Integridade
4 - Gerenciado	
3 - Integrado	
2 - Padronizado	
1 - Inicial	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

O melhor nível em integridade possível de ser alcançado, segundo o método de avaliação, seria o nível 5 (otimizado), e, conforme resultado da avaliação, a unidade gestora SAD encontra-se no nível 3, considerado o nível INTEGRADO.

Conforme a pontuação alcançada, que foi baseada nas comprovações de existência dos elementos essenciais para atendimento dos Key Process Areas (KPAs), a Unidade Gestora obteve 4,66 pontos de um total de 10,0, conforme detalhamento da Tabela 1:

Tabela 1 - Pontuação alcançada na avaliação pela SAD MS

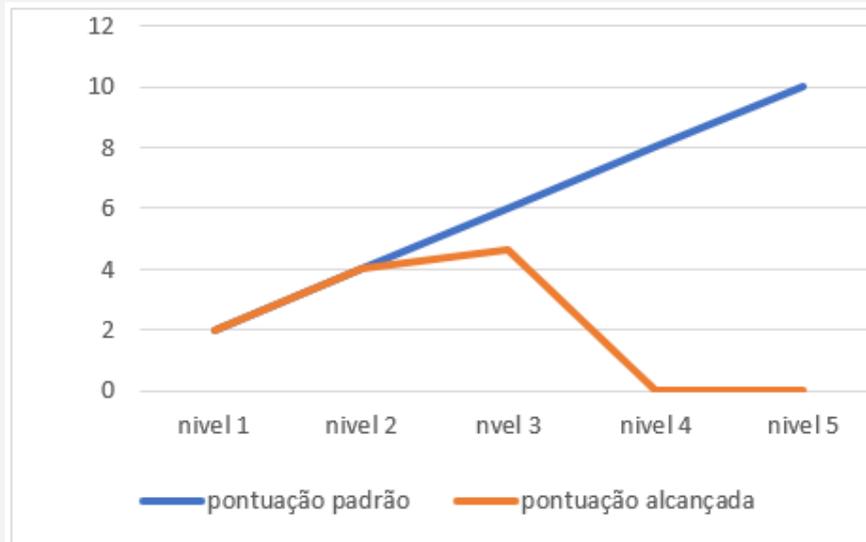
Nível	KPA	Elementos essenciais	Pontuação	Total
5 - Otimizado	5.1	1	NÃO COMPROVADO	-
		2	NÃO COMPROVADO	
		3	NÃO COMPROVADO	
4 - Gerenciado	4.1	1	NÃO COMPROVADO	-
		2	NÃO COMPROVADO	
		3	NÃO COMPROVADO	
		4	NÃO COMPROVADO	
	4.2	1	NÃO COMPROVADO	
		2	NÃO COMPROVADO	
3 - Integrado	3.1	1	NÃO COMPROVADO	0,66
		2	0,33	
		3	0,33	
	3.2	1	NÃO COMPROVADO	
		2	NÃO COMPROVADO	
2 - Padronizado	2.1	1	0,5	2,00
		2	0,5	
	2.2	1	0,25	
		2	0,25	
		3	0,25	
		4	0,25	
1 - Inicial	2.0	-	2,0	2,00
TOTAL				4,66

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

Diante do cenário identificado, é possível traçar estratégias, por exemplo, para avançar para o próximo nível e preencher falhas existentes, criando assim uma linha do tempo com resultados desde o início da avaliação até o momento de realização da nova avaliação.

O Gráfico 1 apresenta o traçado da linha ascendente desejada e a linha alcançada conforme a avaliação:

Gráfico 1 - Representação da maturidade em integridade da SAD MS



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

É possível observar que o resultado alcançado ainda está distante do ideal em relação à pontuação máxima possível, considerando os critérios de avaliação.

Causas do problema



Falta de maturidade em integridade pública no âmbito do órgão SAD.

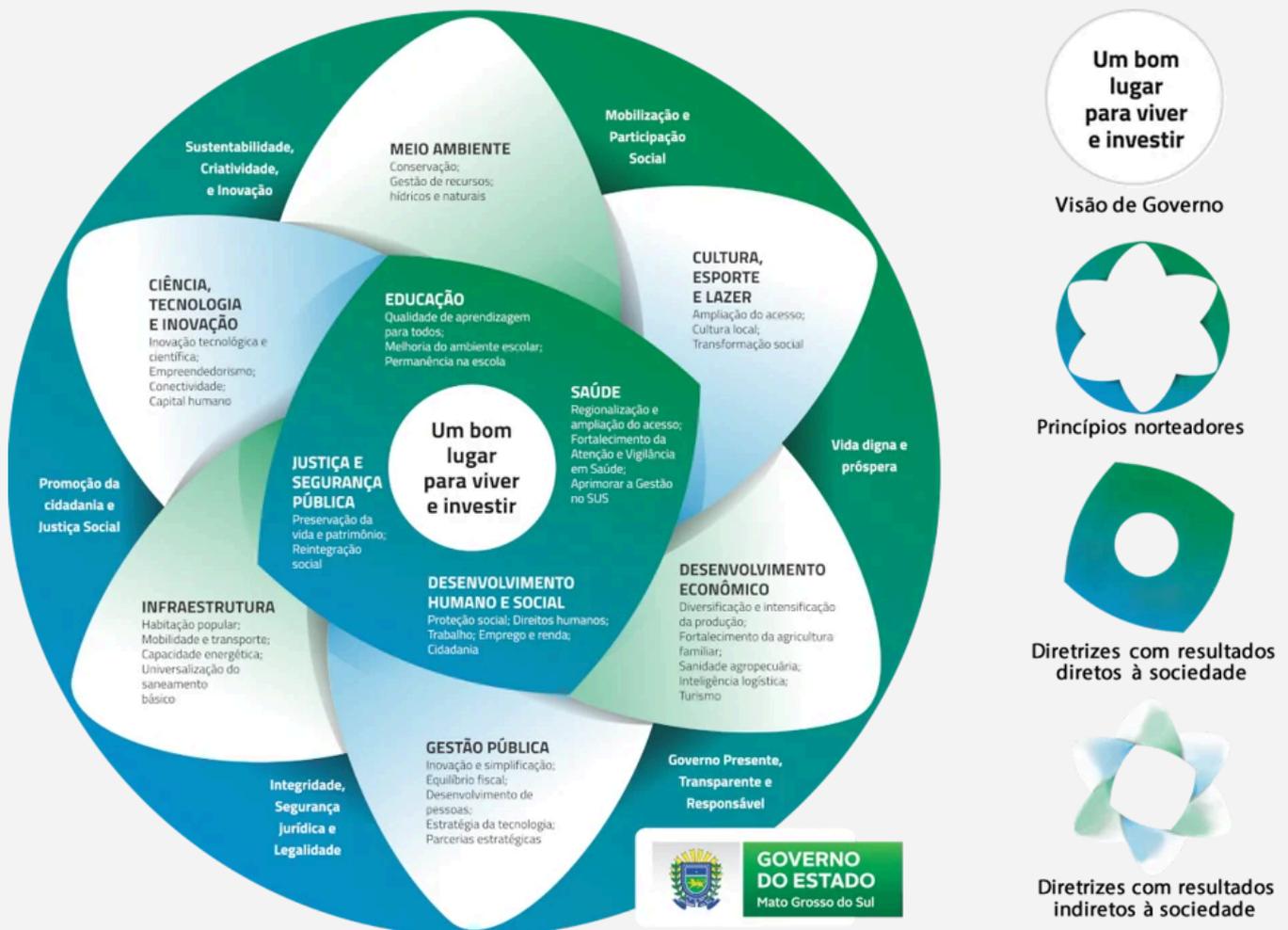
Consequências



Um Programa de integridade frágil, ineficiente e sem alcance de todos os resultados buscados.

Os resultados alcançados devem receber atenção especial por parte da gestão do órgão, uma vez que a integridade é um dos princípios norteadores do Mapa Estratégico da Gestão de Mato Grosso do Sul. Implementações devem ser realizadas quando necessário, a fim de assegurar a entrega de resultados esperados pela sociedade, com monitoramento contínuo dos programas de integridade.

Figura 1 - Mapa Estratégico de MS



Fonte: Mato Grosso do Sul (2019).

Alguns dos princípios norteadores do Governo do Estado:
integridade, segurança jurídica e legalidade

O Programa de Integridade tem a finalidade de mitigar ocorrências de corrupção e desvios éticos a partir da mobilização e participação ativa dos gestores públicos. Objetiva estabelecer um conjunto de medidas que assegurem a entrega de resultados esperados pela sociedade, por meio do fortalecimento e aprimoramento da estrutura de governança, gestão de riscos e controles e procedimentos de integridade. É constituído de quatro pilares: ambiente de integridade; gestão de integridade, riscos e controles; procedimentos de integridade; e comunicação e monitoramento (AECI, 2017, p. 5).

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Implementar um modelo de autoavaliação em integridade para a SAD MS, considerando seu âmbito de atuação, sua estrutura interna, as recomendações do PMSI SAD e os resultados alcançados e a alcançar. A ideia é auxiliar no aperfeiçoamento de um programa de integridade cada vez mais resolutivo, próprio, adaptativo, dinâmico, realista, importante, presente e forte.

Avalia PMSI SAD

A proposta de intervenção visa aprimorar e complementar o PMSI SAD por meio da implementação adicional do Avalia PMSI SAD, que buscará avaliar o grau de maturidade em determinado momento e subsidiar futuras decisões estratégicas do PMSI SAD.

A avaliação está estruturada em duas partes:

- A primeira consiste em identificar o grau de maturidade em determinado momento por meio do modelo avaliativo sugerido, conforme critérios especificados;
- A segunda, que trata da percepção da imagem do órgão perante a sociedade em relação ao agir ético, consiste em verificar, em determinado período, se ocorreu algum desvio ou caso de corrupção que comprometa e evidencie problemas relacionados à ética e à integridade.

Para a primeira parte, considera-se o Quadro 2 com os critérios especificados:

Quadro 2 - Modelo adaptado de avaliação em maturidade pública – Avalia PMSI SAD

Níveis	Elemento avaliado
	Gestão e desempenho da Integridade
Nível 5 - Otimizado	KPA 5.1 – Retroalimentação de processos relevantes para alavancar a missão institucional
Nível 4 - Gerenciado	KPA 4.2 – Mensuração do desempenho da gestão da integridade
	KPA 4.1 – Articulação para otimização da gestão da integridade
Nível 3 - Integrado	KPA 3.2 – Monitoramento do programa de integridade
	KPA 3.1 – Iniciativa, mobilização e diagnóstico KPA
Nível 2 - Padronizado	KPA 2.2 – Programa e plano de integridade
	KPA 2.1 – Levantamento de informações e ações para a gestão da integridade
Nível 1 - Inicial	-

Fonte: Elaborado pelo autor (2024) baseado em CGU (2023).

Para validar o atingimento de cada um dos níveis, será necessário realizar um **Levantamento de informações e ações sobre a gestão de integridade**, conforme detalhado no Quadro 3:

Quadro 3 - Gestão e desempenho da integridade

(continua)

KPA 2.1: Levantamento de informações e ações para a gestão de integridade
Objetivo: Coletar informações e sugestões de ações encaminhadas por áreas responsáveis por funções de integridade e/ou por outras áreas para o Plano de integridade.
Atividades:
<p>1) Levantamento realizado com as áreas responsáveis por funções de integridade de informações e ações para inclusão no Plano de Integridade. Existência: a USI solicita informações e ações encaminhadas por áreas responsáveis por funções de integridade? Parâmetros de aceitação: apresentar documentos que demonstrem a solicitação ou o recebimento de subsídios das áreas responsáveis por funções de integridade.</p>
<p>2) Consolidar as informações e sugestões de ações encaminhadas por áreas responsáveis por funções de integridade e/ou outras áreas para elaboração do Plano de Integridade. Existência: a USI compila informações e ações encaminhadas por áreas responsáveis por funções de integridade? Parâmetros de aceitação: apresentar o plano de integridade que consolide informações e ações propostas por áreas responsáveis por funções de integridade e demais áreas participantes.</p>

Quadro 3 - Gestão e desempenho da integridade

(continuação)

KPA 2.2 Programa e Plano de integridade	
Objetivo: Elaborar o Plano e o Programa de Integridade e revisá-los periodicamente.	
Atividades:	
1)	Existência do Programa de Integridade.
2)	Existência: a instituição possui um programa de integridade, definido como um conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional? Parâmetros de aceitação: apresentar o Programa de Integridade.
3)	Existência do Plano de Integridade vigente. Institucionalização: A organização possui um Plano de Integridade vigente em conformidade com as orientações da CGE-MS? Parâmetros de aceitação: Plano de Integridade vigente e em conformidade com as orientações do Órgão Central do Sistema de Controle Interno.
4)	Designação de instâncias responsáveis pelas ações do Plano de Integridade. Institucionalização: o Plano de integridade identifica as instâncias responsáveis pelas ações nele contidas? Parâmetros de aceitação: comprovar, no Plano de Integridade, a identificação das instâncias responsáveis pelas ações nele contidas.
5)	Aprovação do Plano de Integridade pela autoridade máxima. Institucionalização: a autoridade máxima aprovou o Plano de Integridade? Parâmetros de aceitação: apresentar documentos comprobatórios da aprovação do plano pela autoridade máxima.
KPA 3.1 Iniciativa, mobilização e diagnóstico da Instituição	
Objetivo: Mobilizar a interação entre as áreas responsáveis por funções de integridade por meio do compartilhamento de informações e a realização de diagnóstico da integridade na instituição.	
Atividades:	
1)	Coletar informações de acesso público, como o site da organização, notícias de jornal, portal da transparência e outras fontes de informações de acesso irrestrito. Existência: a USI coleta informações adicionais e públicas para subsidiar um diagnóstico institucional? Parâmetros de aceitação: apresentar documento comprobatório ou Plano de Integridade que demonstre a utilização de informações públicas como parte do diagnóstico necessário à sua elaboração.
2)	Promover a interação e troca de informações entre as áreas responsáveis por funções de integridade. Institucionalização: a Unidade Setorial de Controle Interno (USCI) motiva, estimula e incita as áreas responsáveis por funções de integridade a compartilhar informações e interagir entre si? Parâmetros de aceitação: apresentar ata ou documento comprobatório de reuniões entre as áreas responsáveis por funções de integridade ou de troca de informações e ações entre as áreas responsáveis por funções de integridade.
3)	Elaborar diagnóstico inicial acerca da situação da integridade na instituição. Existência: a USI utiliza as informações e a interação entre as áreas para elaborar um diagnóstico da situação da integridade na instituição? Parâmetro de aceitação: apresentar documento comprobatório que constitua diagnóstico organizacional da integridade.
4)	Elaborar diagnóstico inicial acerca da situação da integridade na instituição. Existência: a USI utiliza as informações e a interação entre as áreas para elaborar um diagnóstico da situação da integridade na instituição? Parâmetro de aceitação: apresentar documento comprobatório que constitua diagnóstico organizacional da integridade.

Quadro 3 - Gestão e desempenho da integridade

(continuação)

KPA 3.2 Monitoramento do Programa de Integridade	
Objetivo: Monitorar a implementação do Programa de Integridade e a execução das ações previstas no Plano de Integridade.	
Atividades:	
1)	Previsão de monitoramento e avaliação das ações previstas no Programa e no Plano de Integridade. Existência: foi previsto mecanismo de monitoramento das ações do Programa ou Plano de Integridade? Parâmetros de aceitação: apresentar Programa ou Plano de Integridade que estabeleça a existência, as competências e a forma de monitoramento das ações do Plano de Integridade.
2)	Realização do monitoramento e da avaliação periódica das ações previstas no Programa e no Plano de Integridade. Institucionalização: o monitoramento e a avaliação periódica foram executados conforme o previsto? Parâmetros de aceitação: apresentar documento comprobatório da realização de acompanhamento e avaliação periódica do Programa e das ações do Plano.
KPA 4.1 Articulação Para Otimização da Gestão da Integridade	
Objetivo: Institucionalizar o intercâmbio de informações, a construção de soluções úteis e o monitoramento de ações previstas no plano de integridade entre as áreas responsáveis por funções de integridade visando ao atingimento da missão institucional.	
Atividades:	
1)	Institucionalização do foro destinado ao intercâmbio entre as áreas responsáveis por funções de integridade. Existência: o intercâmbio entre as áreas responsáveis por funções de integridade se dá em foro institucional? Parâmetros de aceitação: apresentar normativo ou documento comprobatório da institucionalização do foro destinado ao intercâmbio entre as áreas responsáveis pela gestão da integridade.
2)	Realização de diagnóstico, de forma articulada entre as áreas envolvidas, que identifique desafios à integridade para o atingimento da missão institucional. Institucionalização: a organização articula diferentes áreas para identificação e tratamento de desafios institucionais? Parâmetros de aceitação: apresentar documento comprobatório do compartilhamento de informações estratégicas entre as áreas responsáveis por funções de integridade, como aquelas resultantes, por exemplo, da análise de demandas de ouvidoria, processos correccionais, processos éticos e trabalhos de auditoria interna; ou apresentar documento comprobatório da elaboração de diagnóstico institucional que identifique os desafios à integridade para o atingimento da missão institucional de forma articulada entre as funções de integridade.
3)	Promoção, de forma articulada entre as áreas envolvidas, do desenvolvimento de ações destinadas ao enfrentamento de desafios à integridade para o atingimento da missão institucional. Institucionalização: as ações do Plano de Integridade são elaboradas para enfrentar desafios à integridade e à missão institucional? Parâmetros de aceitação: apresentar documento comprobatório da elaboração de ações conjuntas entre áreas impactadas para o enfrentamento de desafios à integridade e à missão institucional; ou apresentar documento comprobatório da relação entre as ações propostas no Plano de Integridade e os desafios à integridade para o atingimento da missão institucional identificados no diagnóstico organizacional.
4)	Por ocasião do monitoramento, a comunicação entre as áreas responsáveis por funções de integridade se dá de forma padronizada, de tal modo que as áreas prestam informações sobre o cumprimento das ações previstas conforme modelo estabelecido. Institucionalização: o monitoramento se dá de forma sistemática e padronizada? Parâmetros de aceitação: apresentar ata ou documento comprobatório da prestação sistemática e padronizada de informações necessárias ao monitoramento das ações previstas.

Quadro 3 - Gestão e desempenho da integridade

(conclusão)

KPA 4.2 Mensuração do desempenho da Gestão de Integridade	
Objetivo: Integrar a cultura de integridade ao planejamento estratégico da organização.	
Atividades:	
1)	Existência de indicadores para mensurar o desempenho da gestão da integridade. Existência: a USI dispõe de indicadores que captem e explicitem o desempenho da gestão da integridade? Parâmetros de aceitação: apresentar normativo ou regramento estabelecendo os indicadores a serem aferidos para monitorar o desempenho da gestão da integridade.
2)	Mensurar o desempenho. Institucionalização: a USCI realiza a aferição dos indicadores de desempenho? Parâmetros de aceitação: apresentar relatório gerencial contendo aferição dos indicadores de desempenho.
KPA 5.1 Retroalimentação de Processos Relevantes para Alavancar a Missão Institucional	
Objetivo: Alavancar o alcance da missão institucional por meio da utilização dos resultados de áreas finalísticas, de suporte ou das funções de integridade, com o intuito de retroalimentar os processos relevantes.	
Atividades:	
1)	Envolver, além das áreas responsáveis por funções de integridade, as áreas finalísticas e de suporte envolvidas na realização de diagnóstico para a identificação e o enfrentamento de desafios à integridade e à missão institucional. Existência: há a participação de áreas finalísticas e de suporte nas atividades de diagnóstico e proposição de ações? Parâmetros de aceitação: apresentar documento comprobatório de reuniões ou atividades destinadas à realização do diagnóstico com a participação das áreas finalísticas de suporte; ou apresentar documento comprobatório do compartilhamento de informações estratégicas entre áreas responsáveis por funções de integridade e áreas finalísticas ou de suporte.
2)	Promover ações transversais de enfrentamento aos desafios à integridade para o atingimento da missão institucional. Institucionalização: há o desenvolvimento de ações de tratamento dos desafios para a integridade visando ao alcance da missão institucional e que repercutam em diversos processos na organização? Parâmetros de aceitação: apresentar documento comprobatório ou Plano de Integridade que contenha ações elaboradas de forma conjunta entre áreas responsáveis por funções de integridade e áreas finalísticas ou de suporte a partir de resultados anteriores devidamente registrados e divulgados.
3)	Utilizar informações sobre desafios à integridade para o atingimento da missão institucional e ações de enfrentamento para retroalimentar os processos de trabalho da organização. Institucionalização: a organização utiliza, de forma estratégica, informações, desafios e ações desenvolvidas no âmbito da gestão da integridade para promover melhorias em processos de trabalho? Parâmetros de aceitação: apresentar documento comprobatório de ações de melhorias de processos de trabalho que sejam decorrentes da utilização de informações, desafios e ações desenvolvidas no âmbito da gestão da integridade.

Fonte: Adaptado de CGU (2023).

A sugestão é que a autoavaliação, baseada na verificação dos KPAs, seja realizada no início de cada exercício ou conforme a estratégia de execução do próprio programa. Essa avaliação deve ser aplicada de forma cíclica para que seja possível evidenciar tanto os resultados alcançados em determinado momento quanto os que ainda precisam ser atingidos.

Ao identificar o grau de maturidade atingido a partir dos KPAs conquistados, é possível que, ao otimizar o programa, se alcance o grau máximo de maturidade. Nesse ponto, será necessário repensar a abordagem para identificar como os resultados refletem essa situação, já que o Avalia PMSI SAD está limitado ao alcance do grau máximo.

Também é importante que a autoavaliação seja aplicada de forma imparcial. Para tanto, sugere-se a criação de uma comissão independente dentro do próprio órgão. De qualquer forma, mesmo diante de sua limitação, é um estímulo para o alcance de melhores resultados do programa de integridade. O programa, que não é estático, pode ser aperfeiçoado por meio da autoavaliação, e, ao atingir todos os objetivos da avaliação, será necessário criar novas ações estratégicas com base em um novo cenário, tanto de maturidade do programa quanto de integridade da SAD, considerando os resultados buscados e alcançados.

Para a aplicação da avaliação, será considerada a seguinte tabela de pontuação:

Tabela 2 - Parâmetros de pontuação

Nível	KPA	Elementos essenciais	Pontuação	Total
5 - Otimizado	5.1	1	0,66	2,00
		2	0,66	
		3	0,66	
4 - Gerenciado	4.1	1	0,25	2,00
		2	0,25	
		3	0,25	
		4	0,25	
	4.2	1	0,5	
		2	0,5	
3 - Integrado	3.1	1	0,33	2,00
		2	0,33	
		3	0,33	
	3.2	1	0,5	
		2	0,5	
2 - Padronizado	2.1	1	0,5	2,00
		2	0,5	
	2.2	1	0,25	
		2	0,25	
		3	0,25	
1 - Inicial	2.0	-	2,0	2,00
TOTAL				10,00

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

A segunda parte da avaliação, que trata da percepção da sociedade sobre a conduta ética da SAD, consiste em verificar, dentro de determinado período, se ocorreu algum fato de desvio ou corrupção que comprometa e evidencie problemas relacionados à ética e à integridade. Para evidenciar este resultado, serão considerados os seguintes fatores: achados da auditoria interna que comprovem fraude ou corrupção; achados da auditoria externa que comprovem fraude ou corrupção; investigações e sanções de órgãos sancionadores relacionadas à fraude e à corrupção; e fatos de grande repercussão que demonstrem problemas com fraude e corrupção da gestão do órgão, como notícias reais em meios de comunicação. Para a pontuação desta parte, o órgão partirá de um total de 10 pontos.

No entanto, caso ocorra alguma das situações mencionadas que comprometam a imagem e a percepção da sociedade em relação à integridade do órgão, será computada a mesma pontuação atingida na primeira parte, de forma negativa, zerando o grau de maturidade em integridade daquele órgão no momento da realização da avaliação. Isso incentiva a alta administração a se preocupar tanto com a estrutura e os objetivos do programa internamente quanto com a percepção externa do público, incluindo os cidadãos, que são os principais clientes da governança.

Para o cálculo da pontuação alcançada pelo PMSI SAD, será considerada a seguinte fórmula:

$X = y + 10$, onde y é o total de pontos obtidos na avaliação da maturidade PMSI SAD, conforme validações de informações, que pode variar entre 2,0 a 10,0, totalizando até 20,0 pontos.

OU

$X = y - y$, zerando a avaliação quando a segunda parte for evidenciada.

É possível verificar a importância da percepção de integridade, uma vez que é um dos objetivos do governo quando trata de objetivos de governança que gerem valor público, conforme ilustrado na Figura 2:

Figura 2 - Mapa Estratégico de Governo de MS



Fonte: Mato Grosso do Sul (2024).

Justifica-se, ainda, uma avaliação para além do cenário interno, quando consideramos preceitos de eficiência, governança pública e geração de valor.

Sob o olhar da Nova Governança Pública (NGP), a eficiência vai além de tão somente a prática processual de planejamento, execução e resultados alcançados. As atividades governamentais, ao buscarem a eficiência, devem promover a melhoria das condições de vida dos cidadãos (Casula, 2016), geração de valor público, e equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos (Osborne, 2010).

A NGP, que surgiu como uma necessidade de evolução na forma de se fazer gestão pública, possui como pressupostos a busca pela eficiência e a prestação de serviços de qualidade, entre outros (Silvestre, 2019). No que tange à NGP, uma de suas características marcantes é a busca pela geração de valor público e equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos (Osborne, 2010).

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Yasmin Gomes Casagrande

Orientadora Profa. Dra. UFMS

Sanimem Nogueira Duarte

Mestrando em Administração Pública
Profiap UFMS

REFERÊNCIAS

AECI. **Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão**. Brasília, DF: 2017. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/controle-interno/manual_de_girc___versao_2_0.pdf/. Acesso em: 26 jun. 2024.

CASULA, M. Between national constraints and the legacies of the past: explaining variations in inter-municipal cooperation in Italian regions. **Regional Studies, Regional Science**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 482-490, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/311500085_Between_national_constraints_and_the_legacy_of_the_past_Explaining_variations_in_inter-municipal_cooperation_in_Italian_regions/link/5e99432ea6fdcca789202b25/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmtpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmtpY2F0aW9uIn19. Acesso em: 29 maio 2024.

CGU. **Modelo de Maturidade em Integridade Pública**. Brasília, DF: CGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-modelo-de-maturidade-em-integridade-publica/SIPMMIP.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Mapa Estratégico (2024-2027)**. Campo Grande: Setdig, Segov, 2024. Disponível em: https://voceparticipa.ms.gov.br/pdf/Mapa_Estrategico_Governo_MS_2024-27_1.pdf. Acesso em: 26 jun. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Planejamento Plurianual (PPA)**. Campo Grande: Segov, 2019. Disponível em: <https://www.segov.ms.gov.br/planejamento-plurianual/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Resolução SAD n. 28, de 6 de setembro de 2012**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Administração. Campo Grande: SAD, 2012. Disponível em: https://www.sad.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/10/ResNorm028_RegSad.pdf. Acesso em: 26 jun. 2024.

OSBORNE, S. **The New Public Governance?** Emerging perspectives on the theory practice of public governance. London: Routledge, 2010.

SILVESTRE, H. C. **A (Nova) Governança Pública**. Brasília, DF: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4286>. Acesso em: 29 maio 2024.

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

À

Secretaria de Estado de Administração
SAD MS

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado “Avalia PMSI SAD”, derivado da dissertação de mestrado “A Nova Governança Pública: uma análise do Programa MS de Integridade da Secretaria de Estado de Administração de MS”, de autoria de Sanimem Nogueira Duarte.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada à “Universidade Federal de Mato grosso do Sul (UFMS)”.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de uma “proposta de melhoria” e seu propósito é “contribuir com o aperfeiçoamento e melhores resultados do PMSI SAD”.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço “profiap.propp@ufms.br”.

Campo Grande, MS, ____ de _____ de _____.

Registro de recebimento

Assinatura, nome e cargo (detalhado) do recebedor

Discente: Sanimem Nogueira Duarte,
Mestrando

Orientadora: Yasmin Gomes Casagrande,
Doutora

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

7 de novembro de 2024



ANEXO A – Resumo PMSI - SAD



CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO



RESUMO

Por que da implantação do Programa MS de Integridade?

Atualmente busca-se aperfeiçoar de forma permanente a boa governança corporativa nas organizações públicas.

Da mesma forma, com as avaliações recentes promovidas pelos órgãos de controle, foi constatada a necessidade de aprimoramento das estruturas do poder executivo estadual ao combate à fraude e corrupção, surgindo um rol de oportunidades de melhorias em relação aos aspectos ético e de *compliance* nas organizações.

Diante disso, o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul instituiu o Programa MS de Integridade (PMSI) no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta com o intuito de promover, sob a égide do gerenciamento de risco, mecanismos eficientes de combate à fraude e corrupção.

Quais as principais propostas?

O programa visa mapear os processos mais relevantes, classificá-los sob o risco de integridade e, por fim, com a aprovação da alta administração da organização, propor medidas preventivas e implementáveis de combate à fraude e corrupção.

Controladoria-Geral do Estado CGE/MS
Carlos Eduardo Girão de Arruda

PMSI - PROGRAMA MS DE INTEGRIDADE

SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO - SAD



O **gestor público** precisa ter segurança de que os seus atos e os de seus subordinados não têm vinculação com operações fraudulentas e/ou corruptas. Somente a prevenção é capaz de mitigar os riscos de responsabilização civil e criminal e trazer tranquilidade à administração e aos seus gestores. A **SAD** enquanto secretaria responsável pela gestão de pessoas, compras e acervo patrimonial adquire papel fundamental na Administração do Poder Executivo. Desta forma, a implantação do PMSI será fundamental na prevenção à fraude e à corrupção neste ambiente corporativo.

Quais os benefícios esperados?

A promoção da cultura da ética e integridade na organização e o aumento da confiança da sociedade no Estado. A aplicação efetiva de um plano de ação voltado a prevenir, detectar e corrigir não conformidades, com a adoção de medidas racionais e efetivas ao combate à fraude e corrupção.

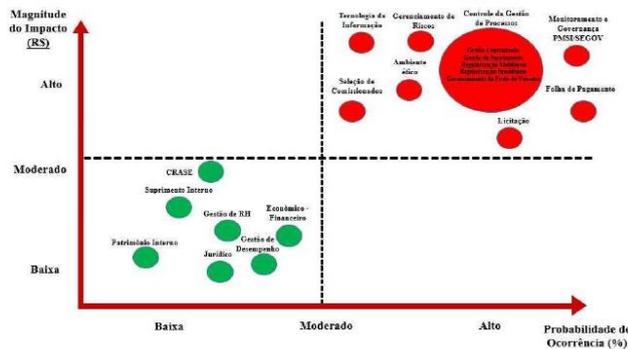
PROMOVER A PREVENÇÃO!

Como garantir o alcance dos benefícios esperados?

A exposição aos riscos por parte da organização precisa ser mensurada pela administração da SAD, para o seu posicionamento sobre o tratamento a ser dado, levando em consideração a pertinência dos planos de ação propostos. As hipóteses de postergações ou não aplicação de medidas mitigatórias, pressupõe a aceitação dos riscos por parte da administração, na medida em que não há que se considerar desconhecimento sobre as probabilidades e os impactos no caso de materialização dos riscos.

O que o PMSI encontrou?

Como resultado da avaliação dos riscos de integridade foram mapeados os processos da organização. Através de reuniões realizadas com os responsáveis por cada setor identificou-se os de maior impacto e probabilidade sob o aspecto de fraude e corrupção. Foram classificados 08 processos críticos representados na matriz de risco.



Qual a análise e avaliação dos riscos dos processos prioritários?

Os processos classificados conforme a Matriz de Risco, foram identificados, analisados e mensurados quanto aos fatores de risco (causas), as consequências e resultaram da proposição de recomendações necessárias à mitigação dos riscos de integridade.

ANEXO B – Resumo MMIP

O Modelo de Maturidade em Integridade Pública • MMIP

O MMIP é um modelo de diagnóstico e avaliação da maturidade em integridade pública organizacional, estruturado em 5 níveis progressivos, diferenciados pelos graus de desempenho esperados e as características almejadas. Ilustra, portanto, os estágios de desenvolvimento da organização em relação a sua maturidade em integridade pública. O modelo é dividido em 3 elementos, correspondentes às áreas avaliadas.

O MMIP identifica os fundamentos para a implementação e o monitoramento de programas de integridade de forma a gerar valor público.

O MMIP combina conceitos que foram adaptados de modelos já existentes: **nível pleno e pontuação média dos KPAs (será explorado em tópico seguinte)**; e um conceito novo: **elemento pleno**.

O KPA representa um bloco de construção na edificação da maturidade em integridade pública da organização: indica o que precisa ser executado e sustentado naquele nível de maturidade e sinaliza as condições a serem cumpridas para que a atividade de gestão da integridade pública possa avançar para o próximo patamar de maturidade.

KPA é a abreviação de *Key Process Area*, termo que foi traduzido no Brasil como macroprocesso-chave.

O **nível pleno** teve inspiração nos modelos IA-CM e MM-CRG, os quais exigem que todos os itens de todos os elementos em um nível de maturidade sejam satisfeitos para que um órgão ou entidade progrida para o próximo patamar. No MMIP, por sua vez, para não travar a progressão dentro de um elemento pelo fato de um KPA de outro elemento estar em nível inferior, pode-se progredir em um elemento sem, no entanto, progredir em outra.

Contudo, para valorizar as unidades que alcançaram todos os KPAs em todos os elementos de um determinado nível, foi instituído o conceito de nível pleno. Dessa forma, uma organização pode, por exemplo, alcançar o nível pleno 2 (tendo satisfeito todos os critérios de todos os elementos desse nível), ao passo que está no nível 3 ou até 4 em um ou mais dos três elementos.

No MMIP, tal qual consta no MMOuP, a avaliação é feita por elementos (verificações inferiores aos KPAs) que compõem cada um dos três elementos. Desse modo, o MMIP permite gerar uma nota que considera todos os KPAs alcançados total ou parcialmente de todos os níveis: **pontuação média dos KPAs conforme anexo I**.

De forma inovadora em relação aos demais modelos, além do nível pleno, foi trazido no MMIP também o conceito de **elemento pleno**. Desse modo, o MMIP permite identificar quando todos os KPAs de um mesmo elemento foram alcançados.

O nível pleno, o elemento pleno e a pontuação média dos KPAs visam incentivar as organizações no processo de evolução da maturidade. Assim, mesmo se ainda não conseguir progredir em relação ao nível pleno em que se encontra, a organização pode avançar em um elemento no qual tem mais facilidade, aumentando sua pontuação média dos KPAs e, eventualmente, atingindo níveis mais altos dos elementos. Esse sistema confere uma maior flexibilidade à evolução da maturidade de uma organização, não limitando a progressão à mudança de nível pleno.

O MMIP possibilita a(o):

- **Comunicação:** apresenta os parâmetros do que configura uma atuação efetiva da gestão da integridade, de como ela se insere na estrutura de governança da organização, dos principais serviços prestados e do valor agregado à instituição. É, portanto, um valioso instrumento de interlocução e tomada de decisão estratégica no âmbito da organização.
- **Avaliação:** estabelece metodologia para a avaliação da maturidade em integridade pública dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, seja na forma de autoavaliação (a própria organização conduz a avaliação), ou por meio de avaliação externa (a avaliação é executada, ou validada, por outra organização)..
- **Desenvolvimento:** oferece um roteiro para o aprimoramento estruturado da atuação da unidade setorial de integridade, indicando as etapas que a organização deve galgar para estabelecer, consolidar e ampliar a sua maturidade em integridade pública.

O MMIP oferece mecanismos para:

- **Efetuar um diagnóstico**, de acordo com o detalhado nesse documento.
- **Avaliar a Maturidade em Integridade Pública** em comparação com os padrões almejados.
- **Determinar os requisitos de Maturidade em Integridade Pública desejados**, de acordo com a natureza, complexidade e riscos associados às suas operações.
- **Estabelecer um plano de ação** para a superação de lacunas identificadas e para a consolidação do nível almejado de maturidade.

O MMIP assenta-se nas seguintes premissas:

- A atividade de gestão da integridade é parte integrante da governança pública e representa um componente estratégico.
- Os 5 níveis são: 1-Inicial, 2-Padronizado, 3-Integrado, 4-Gerenciado e 5-Otimizado.
- Os 3 elementos são: (i) Governança e Estrutura Organizacional para a Integridade; (ii) Capacidade Organizacional para a Integridade; (iii) Gestão e Desempenho da Integridade.
- As organizações não precisam, necessariamente, alcançar o nível máximo de maturidade em integridade pública. O nível de maturidade deve ser condizente com a natureza, o porte e a complexidade da instituição, bem como com o ambiente e os riscos a que suas operações estão expostas.
- Cada organização tem a responsabilidade de determinar o nível almejado (ideal) de maturidade em integridade pública para sustentar suas estruturas de integridade e governança.

- A maturidade em integridade pública está diretamente relacionada às:
 - I - Ações adotadas pelo(a) titular da Unidade Setorial de Integridade (USI) para implantar os processos e práticas necessários ao alcance e à manutenção da maturidade desejada, e
 - II - Medidas adotadas pelo corpo diretivo da organização para estabelecer condições favoráveis ao pleno exercício da atividade de gestão da integridade.

O MMIP se apresenta como um modelo geral que orienta a gestão em torno de princípios, métodos, processos e procedimentos concebidos para alcançar a Administração direta, autarquias e fundações públicas do Poder Executivo federal, visando fortalecer e aprimorar as atividades de gestão da integridade mediante o percurso de etapas sucessivas de evolução. Apesar disso, o MMIP pode ser facilmente adaptado para a avaliação da maturidade da integridade pública nas demais esferas e poderes da administração pública nacional.

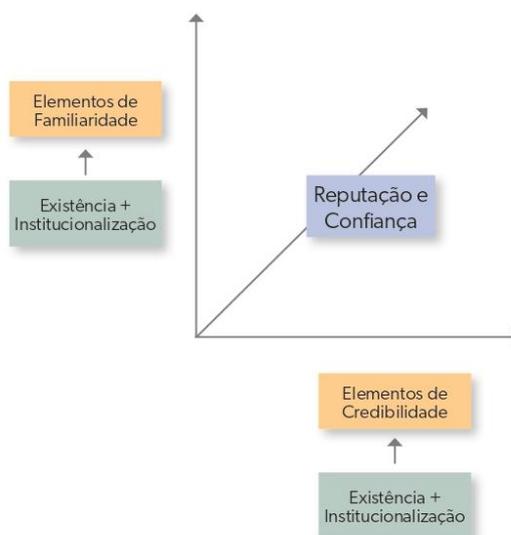
ANEXO C – MMIP no fortalecimento da confiança

O MMIP no fortalecimento da confiança

Fator importante a ser considerado especificamente no Modelo de Maturidade em Integridade Pública é o fortalecimento da reputação organizacional e da confiança perante a sociedade.

Não basta o macroprocesso-chave existir. Ele deve estar institucionalizado de forma a **fortalecer a percepção positiva da sociedade em relação à reputação no nível organizacional**.

A reputação organizacional pode ser definida como um conjunto de crenças sobre capacidades, intenções e missão da organização que estão incorporadas em uma rede de múltiplos públicos³. A reputação, neste contexto, refere-se à demonstração pelas organizações públicas que possam criar soluções e fornecer serviços⁴. Dentre as diversas variáveis associadas diretamente à reputação, destacam-se: a credibilidade e a familiaridade.



3. D. P. Carpenter, Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA. (Princeton University Press, 2010)

4. D. P. Carpenter, G. A. Krause, Reputation and public administration. Public Administration Review, 72(1), 26-32 (2012)