

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES-UNITA  
BACHARELADO EM DIREITO**

**ÁUREO SATURNIUM DA SILVA FALCÃO**

**UMA ANÁLISE SOBRE O ALCANCE DA EFETIVIDADE NOS  
SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO (SCI) DOS MUNICÍPIOS  
JURISDICIONADOS NA INSPETORIA REGIONAL DE BEZERROS-  
(IRBE)**

**CARUARU  
2016**

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES-UNITA**  
**BACHARELADO EM DIREITO**

**ÁUREO SATURNIUM DA SILVA FALCÃO**

**UMA ANÁLISE SOBRE O ALCANCE DA EFETIVIDADE NOS**  
**SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO (SCI) DOS MUNICÍPIOS**  
**JURISDICIONADOS NA INSPETORIA REGIONAL DE BEZERROS-**  
**(IRBE)**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro Universitário Tabosa de Almeida ASCES-UNITA, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Msc. Luis Felipe Andrade Barbosa.

**CARUARU**  
**2016**

## **BANCA EXAMINADORA**

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

---

Presidente: Prof. Msc. Luis Felipe Andrade Barbosa.

---

Primeiro Avaliador.

---

Segundo Avaliador.

## DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho ao Senhor da Vida, Alfa e Ômega da Criação que me proporcionou as oportunidades de aprendizado e crescimento, guiando-me nas provas da Vida e dos bancos acadêmicos. Dedico este trabalho ao desejo de todos aqueles que têm sede de mudança e transformação da Administração Pública brasileira.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha Mãe e Avó, as mulheres da minha Vida, guardiãs de um Amor infinito e imensurável. A elas que tanto fizeram por mim, tudo devo, sendo imensamente grato pelos valores repassados. Esse trabalho é em homenagem a essas guerreiras que tanto sofreram, batalhando diariamente para que eu pudesse caminhar e seguir meu caminho. Agradecer é pouco, eu as reverencio, pois mesmo ambas, sem instrução alguma, tinham brilho nos olhos ao ouvir-me atentamente os conceitos que absorvia ao longo da trajetória acadêmica. Ao meu pai Ignácio Luiz Falcão e avô Pedro João da Silva (*in memoriam*).

O meu muito obrigado aos Amigos, fraternos das lições terrenas. Agradeço em especial, ao meu companheiro, parceiro de vida, sentimentos, incentivador e amigo de todas as horas, Antônio Gonçalves, sem você eu não teria conseguido!

E claro agradecer aos grandes mestres que tive o prazer e a honra de aprender na graduação em Direito, especialmente a Jan Grumberg, George Pessoa, Teresa Tabosa, Kesia Oliveira, João Alfredo, Carolina Ferraz e a rainha Roberta Cruz e claro ao meu paciente Orientador Luis Felipe Andrade Barbosa que conduziu com maestria e ajudando-me a alicerçar o presente trabalho.

“A própria virtude precisa de limites. Para que não se abuse do poder é necessário que pela disposição das coisas o poder limite o poder”.

(Montesquieu, L'Esprit des lois, Livro XI, cap. VI)

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o alcance da efetividade dos Sistemas de Controle Interno (SCI) dos Municípios do interior de Pernambuco, jurisdicionados na Inspeção Regional de Bezerros do Tribunal de Contas do Estado (TCE/PE). A Administração Pública vem passando por grandes transformações ao longo das décadas, saindo de um modelo burocrata para uma gestão pautada por resultados. Uma contribuição para essa nova era foi, sem dúvida, a inserção do Princípio da Eficiência no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Para esse intuito, o controle dentro na Administração Pública é de suma importância para garantir a efetividade das ações governamentais dos Entes Federados. A Lei Maior traz procedimentos de controle a serem observados pela Gestão Pública, bem como as legislações infraconstitucionais, como a Lei nº. 4.320 de 1964, que instituiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos três entes federados, e mais recentemente a Lei nº. 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF) imprimiram um novo marco para a gestão pública, pautando-a em princípios como a Eficiência, Eficácia e a Efetividade. Para alcançar os objetivos da nova Administração Pública, o arcabouço jurídico trouxe a obrigatoriedade da implantação de SCI para promover o acompanhamento dos atos de gestão. No entanto, mesmo com a exigência Constitucional, os Municípios Pernambucanos passaram a instituir o SCI com o advento da Resolução TC nº. 01/2009 do TCE/PE, sendo, a partir de então, regulamentada a obrigação no Estado de Pernambuco quanto à instituição de órgãos de controle interno municipais. Dito isto, a metodologia empregada no trabalho quanto ao método foi de natureza indutiva, com aplicação de questionários junto à amostra selecionada, assim como a verificação dos relatórios dos Controles Internos publicados no sítio do TCE/PE das Prestações de contas dos exercícios 2014 e 2015, buscando-se aferir o alcance da efetividade dos SCI. Conclui-se que a atuação dos Controles Internos ainda requer aprimoramentos, não havendo uma efetiva atuação para salvaguardar o patrimônio público.

**Palavras Chave:** Administração Pública. Controle Interno. Municípios. Efetividade.

## ABSTRACT

The present study aims to analyze the scope of the effectiveness of Internal Control Systems (ICS) of Municipalities in the countryside of Pernambuco, under the jurisdiction of the Regional Inspectorate of Bezerras of the Court of Auditors of the State (CAS/PE). Public Administration has been going through great changes over the decades, quitting a bureaucrat standard to a management based on results. A contribution to this new era was, undoubtedly, the insertion of the principle of efficiency in article 37 of the Federal Constitution of 1988. For this purpose, the control within the Public Administration is of utmost importance to ensure the effectiveness of governmental actions of Federal Entities. The Supreme Law presents control procedures to be observed by the Public Administration, as well as the infra-constitutional legislations, and Law n°. 4,320 of 1964 which established general standards of Financial Law for preparation and control of budgets and balance sheets of the three Federal Entities, and more recently the Law n°. 101 of 2000 (Law of Fiscal Responsibility – LFR) marked a new milestone for public management, based on principles such as efficiency, efficacy and effectiveness. In order to achieve the objectives of the new Public Administration, the legal framework has brought the obligatory implementation of ICS for promoting the monitoring of the acts of the administration. However, even with the Constitutional requirement, the Municipalities in Pernambuco began to establish the ICS with the advent of the Resolution TC N°. 01/2009 TCE/PE, and from then on, regulated the obligation of setting up the components of the internal control in the state of Pernambuco. Having said that, the methodology used in the study relating to the method was inductive, with application of questionnaires to the selected sample, aiming to assessing the extent of the effectiveness of the ICS, as well as verification of reports of Internal Controls published on TCE/PE 's website regarding the Accountability for financial years 2014 and 2015. It is concluded that the performance of Internal Controls still needs improvements, there is no effective action to safeguard the public property.

**Keywords:** Public:Administration. Internal Control. Municipalities. Effectiveness.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>14</b>
1.1. Princípios que Regem a Administração Pública.....	17
1.1.1. Princípio da legalidade .....	18
1.1.2. Princípio da impessoalidade .....	19
1.1.3. Princípio da moralidade.....	20
1.1.4. Princípio da publicidade .....	21
1.1.5. Princípio da eficiência .....	22
1.2. Gestão de Resultados .....	22
1.3. Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública .....	24
<b>CAPÍTULO 2 - O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONTROLE EXTERNO E SOCIAL .....</b>	<b>26</b>
2.1. Controle Externo Exercido Pelos Tribunais de Contas .....	27
2.2. Controle Externo Exercido Pelo poder Legislativo .....	29
2.3. Controle Externo Exercido Pelo poder Judiciário .....	29
2.4. Controle Social .....	31
2.5. Controle Interno na Administração Pública Municipal .....	34
2.6. Aspectos Legais .....	35
2.7. Princípios do Controle Interno.....	37
2.8. Controle Interno e Resultados.....	39
<b>CAPÍTULO 3 - A REGULAMENTAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO MUNICIPAL PELA RESOLUÇÃO Nº. 01/2009 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. ....</b>	<b>41</b>
<b>CAPÍTULO 4- ANÁLISE DOS RESULTADOS OBSERVADOS NOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS PESQUISADOS.....</b>	<b>50</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>63</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>66</b>



## INTRODUÇÃO

A Administração Pública vem passando por grandes transformações ao longo das décadas, saindo de um modelo burocrata e caminhando-se para um modelo gerencial. Uma contribuição para essa nova era foi, sem dúvida, a inserção do Princípio da Eficiência no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que tem como essência o melhor resultado ao menor custo, ou seja, fazer mais, gastando-se menos dinheiro dos cofres públicos.

A Lei Maior traz procedimentos de controle a serem observados pela Gestão Pública, previstos em seus artigos, 31, 70, 74 e 75, além dos dispositivos constitucionais, as legislações infraconstitucionais, como a Lei nº. 4.320 de 1964 que instituiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos três entes federados e, mais recentemente, a Lei nº. 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF) imprimiram um novo marco para a gestão pública, pautando-a em princípios como a eficiência, eficácia e a efetividade. Para alcançar os objetivos da nova Administração Pública, o arcabouço jurídico trouxe a obrigatoriedade da implantação de Sistemas de Controle Interno para promover o acompanhamento dos atos de gestão.

No entanto, mesmo com a exigência no Texto Constitucional, a regulamentação e consequente cobrança para a instituição desses sistemas, só se tornaram obrigatórias aos Municípios Pernambucanos, quando o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco-TCE/PE, no ano de 2009, publicou a Resolução TC nº. 01/2009, que disciplinou a criação, implantação, manutenção e a coordenação de Sistemas de Controles Internos nos poderes Municipais, sendo, a partir de então, regulamentada a obrigação no Estado de Pernambuco quanto a instituição de órgãos de controle municipais. Dessa forma, em seu artigo 1º, estabelece que:

Art. 1º. Para efeito desta Resolução, considera-se:

I- Sistema de Controle Interno (SCI) – o conjunto de normas, princípios, métodos e procedimentos, coordenados entre si, que busca realizar a avaliação da gestão pública e dos programas de governo, bem como comprovar a legalidade, eficácia, eficiência e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais.

A premissa desses órgãos de Controle, além de uma exigência da Constituição Federal, é uma oportunidade de dotar os Municípios de ferramentas que assegurem o cumprimento de exigências legais, protegendo o patrimônio público, otimizando recursos e prevenindo o mau uso da máquina pública, sendo um importante contributo no combate à corrupção, às fraudes e

erros, além de contribuir e auxiliar a Egrégia Corte de Contas com a sua missão institucional, garantindo a fidedignidade nas áreas contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional.

Decorridos seis anos do advento da Resolução TC nº. 01/2009 do TCE/PE que regulamentou a implantação dos Sistemas de Controle Interno no âmbito dos Municípios pernambucanos, hoje se faz necessário avaliar se esses controles internos estão atuando de forma efetiva no cumprimento da referida resolução, normatizando procedimentos e rotinas para garantir a efetividade nas ações de controle nas áreas contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e na gestão como um todo. Assim, preleciona Migliavacca (2002) que, a avaliação dos Sistemas de Controle Interno é de responsabilidade do controle externo ou auditoria externa, no caso o Tribunal de Contas e do próprio gestor público.

Com inúmeros casos de má utilização dos recursos públicos, com tantos escândalos a nível nacional de corrupção, fraudes ao Erário Público e malversação de recursos, a sociedade brasileira encontra-se em plena descrença das Instituições Públicas; nunca foi tão importante voltar os olhares acadêmicos para a funcionalidade dos Órgãos de Controle Interno Municipais. Conforme salienta o administrativista Filho (2015, p.1258), as normas jurídicas de controle da atividade estatal visam inibir os desvios ocorridos, contribuindo para que o Estado garanta a efetividade de suas políticas públicas, bem como a concretização dos direitos fundamentais.

São os Municípios que estão na ponta e são demandados pela população por melhores serviços públicos; por isso, o recorte do trabalho busca aferir a efetividade dos controles dos Municípios jurisdicionados na Inspeção Regional de Bezerros, tendo profunda relevância essa pesquisa pelo seu caráter de ineditismo na temática da Administração Pública e Controle.

Diante do exposto, das exigências legais e com a regulamentação do TCE/PE acerca da obrigatoriedade da instituição dos Órgãos de Controle Interno na esfera Municipal, surge a seguinte pergunta: Até que ponto os Sistemas de Controle Interno estão atuando de forma efetiva na melhoria da gestão pública nos Municípios jurisdicionados pela Inspeção Regional de Bezerros-IRBE?

Para aferir esse alcance sobre a efetividade dos mesmos, bem como, responder a pergunta cerne da problemática levantada, faz-se necessário, a aplicação de questionários junto aos responsáveis por esses sistemas de controle no recorte proposto para a pesquisa que são os Municípios Jurisdicionados na Inspeção Regional de Bezerros-IRBE, bem como, uma análise sobre a produção de auditorias por parte dos controladores desses Municípios, sendo essas auditorias exigências na composição das Prestações de Contas Municipais por parte do Tribunal de Contas do Estado.

Diante do contexto apresentado, o presente trabalho tem como objetivo analisar o alcance da efetividade dos Sistemas de Controle Interno (SCI) dos Municípios do interior de Pernambuco, jurisdicionados na Inspeção Regional de Bezerras do Tribunal de Contas do Estado (TCE/PE).

Para tanto, em seu capítulo inicial, traz uma abordagem sobre a Administração Pública e seus modelos, os princípios que a regem, a gestão por resultados e a eficiência, eficácia e efetividade. No capítulo 2, os conceitos de controles da Administração Pública, o externo, social e Interno, bem como, os aspectos legais, princípios do Controle Interno e resultados. Por seu turno, no capítulo 3 serão abordadas as exigências da Resolução editada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Já, no capítulo 4 traremos o resultado de uma pesquisa, onde os controladores dos Municípios pesquisados responderam a um questionário com dez perguntas acerca dos Sistemas de Controle Interno de seus respectivos Municípios. No último capítulo, traremos as considerações finais acerca da problemática proposta no trabalho.

## CAPÍTULO 1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inicialmente, necessário se faz discorrer sobre o conceito de Administração Pública, que pode ser definida como a gestão integrada do conjunto de bens, materiais e humanos e todos os recursos que são empregados pelo poder político com a finalidade específica de realização da satisfação dos interesses coletivos. Para o constitucionalista Silva (2013), a Administração Pública pode assim ser entendida como o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Ainda segundo o mesmo, essa concepção traz três matizes, a primeira que existe a subordinação ao Poder político, a segunda que é uma atividade meio, ou seja, é ponte para se alcançar os fins estabelecidos, no caso o interesse da coletividade, e a terceira se subdivide em conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as atividades administrativas. Corroborando tal entendimento, a administrativista Di Pietro (2015), assim a define:

Em sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo. (DI PIETRO, 2015).

Administrar reúne objetivamente o agir organizacional, sob a égide do planejamento, da organização, do direcionamento e do controle. Nesse sentido, Pereira (2012) assinala que “a Administração Pública é o somatório de ideias, ações, normas, órgãos que compõem a atividade estatal, o material humano que forma todo o sistema de governo, tendo como premissa o exercício da autoridade política para garantir a satisfação dos interesses públicos”.

Essa Administração Pública no Brasil passou e vem passando por grandes transformações ao longo das décadas, pois, foi um país onde durante longos anos de um regime escravocrata e dominado por uma classe, em que as atividades comerciais e administrativas se voltavam à satisfação dos interesses dos mais abastados. Nesse contexto histórico, não havia modelos de gestão pública voltados para satisfação dos interesses da coletividade, sendo assim:

Num país que, durante a maior parte de sua existência, foi terra de senhores e escravos, como o seu comércio dominado por elites havidas pelas benesses das riquezas de do modo de vida da nobreza, seria mesmo difícil encontrar modelos administrativos estruturados a partir da prestação de um serviço público voltado aos interesses da maioria (PASCARELLI FILHO, 2011, p.196).

Esses resquícios ainda se encontram impregnados na atual gestão pública, entendimento partilhado por Pascarelli Filho (2011), as muitas dificuldades ainda observadas nos serviços públicos encontram raízes nesse quadro histórico de construção dos modelos de governo, sendo

de extrema importância para compreensão, elencar-se os diferentes modelos de gestão pública praticados no Brasil, acompanhando sua evolução histórica até a contemporaneidade. O primeiro momento dessa linha do tempo foi da descoberta até meados de 1930, quando o Estado brasileiro foi marcado pela Administração Patrimonialista, onde a essência era a pessoalidade, ações administrativas voltadas para particulares: o gestor nesse modelo não separa o privado do público, age de forma a ignorar a impessoalidade, fazendo do Estado uma extensão do seu patrimônio, principalmente no período colonial, onde a Corte Lusitana transferiu-se para o Brasil, fugindo do avanço das tropas napoleônicas, instalando aqui um sistema administrativo caracterizado pelo patrimonialismo, conforme obtempera o doutrinador anteriormente citado:

A administração patrimonialista caracteriza-se por um Estado Centralizador, onipotente e espoliado por uma elite patrimonial, padrão que persiste por séculos. Por causa das raízes e herança desse modelo, a administração pública brasileira é caracterizada por um viés patrimonial profundo. (PASCARELLI FILHO, 2011).

Mesmo com todo o avanço, ainda se percebe a resistência do patrimonialismo nos moldes de gestão atuais, em contraponto ao modelo gerencial. No entanto, antes de se analisar o atual modelo gerencial, faz-se essencial entender a passagem pela Administração Pública Burocrática, que teve seu marco inicial em 1930, com o governo do presidente Getúlio Vargas.

Como se imagina no senso comum que a expressão burocracia está atrelada a meios arcaicos de trabalho, arquivo de papel, carimbos e prestação de serviço público lento e inadequado, sendo essa uma visão pejorativa da grande maioria. Na verdade, o objetivo do modelo burocrático era romper com o clientelismo e patrimonialismo, e implantar uma cultura de eficiência, tendo, algumas características, contribuído para a gestão da coisa pública. Como, por exemplo, a legalidade, adoção de normas e regulamentos, formalidade nas comunicações, impessoalidade nas relações, rotinas de trabalho padronizadas, profissionalização e reconhecimento técnico. Ou seja, ingresso no serviço público pela meritocracia, concurso público ou pela titulação, sendo um contraponto do patrimonialismo.

No entanto, para pesar de uma grande maioria dos brasileiros, os mecanismos internos desse modelo não proporcionaram políticas públicas com eficiência para a população. Principalmente nas áreas de educação, saúde, infraestrutura e segurança pública, muito em decorrência do que fora mencionado anteriormente, como a contaminação desse sistema pela cultura do patrimonialismo que migrou e acabou criando de vícios a Administração Pública.

A administração burocrática contribuiu para a gestão pública, porém, focava exclusivamente as normas e procedimentos para a consecução dos serviços públicos. Esse modelo trouxe a impessoalidade no processo de escolha dos servidores públicos, esse ascende

de pelo critério de tempo, não pelo desempenho. Segundo o entendimento de Bento (2003, p. 82), “a organização burocrática possui uma superioridade técnica em relação a qualquer outra forma de dominação, especialmente o patrimonialismo”. Esse modelo permitiu que o Estado ampliasse seu papel na sociedade e na economia, deixando sua estratégia de formalidade dos processos a normas, bem como, o controle hierárquico ultrapassado.

Com as demandas sociais cada vez maiores e os cidadãos a reivindicar serviços céleres e eficientes ao Estado, não só cabendo o combate à corrupção e à malversação dos recursos públicos, como também, ser efetivo na prestação dos serviços públicos que o cabem exclusivamente, surge então, o modelo gerencial na segunda metade do século XX, que passou a concentrar sua atuação nos resultados, tendo como essência a redução de custos e execução de serviços por parte do Estado de forma mais eficiente, protegendo-se o patrimônio público e buscando-se mitigar a insatisfação gerada no regime burocrático. De acordo com Matias-Pereira (2012):

O modelo de administração pública gerencial tem como pressupostos: descentralização das decisões e funções do Estado, autonomia no que diz respeito à gestão de recursos humanos, materiais e financeiros e ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 61).

Essa nova fase da Administração Pública visa o cidadão, identificando-se suas necessidades, buscando a melhoria na oferta dos serviços e prestando contas de suas ações à população, sendo a transparência princípio basilar no Modelo Gerencial na Administração Pública; o prestar contas está associado ao conceito de transparência do Estado, que agindo assim, além de cumprir os preceitos legais vigentes, fomenta os controles sociais e a democracia.

Nesse sentido, “A legitimação da administração pública contemporânea passa pela ampliação da transparência pública. Por meio da divulgação das ações governamentais, de forma clara e acessível, é que se efetivará a cidadania e o fortalecimento da democracia no Brasil”. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 103).

Ainda, conforme o mesmo autor, além de ferramentas de transparência, a nova Administração Pública tem com premissa motivar os servidores públicos e conscientizá-los sobre seu papel na reestruturação de uma sociedade que vise atender as crescentes demandas sociais nesse novo paradigma, revendo, assim, a prestação dos serviços à coletividade, sob o prisma dos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, onde o cidadão é o cliente e precisa ser bem provido pelo Estado.

O modelo gerencial na Administração Pública, que se encontra em fase de desenvolvimento no Brasil, visa fortalecer os Órgãos que compõem o Estado, como também,

adotar novas práticas de gestão pública na busca por resultados e ferramentas de controle. Uma dessas práticas é a transparência nos atos de gestão que fomenta a participação social, umas das formas de controle social o qual será tratado no próximo capítulo.

Além disso, o Modelo Gerencial busca mecanismos para elevar a eficiência dessas instituições com foco em novos métodos de gestão da Administração Pública, proporcionando uma profunda mudança nesse *modus operandi* Estatal. Essa mutação do modelo de Estado implica em um novo paradigma para o Direito Administrativo, possuindo pontos significativos, são eles:

O Estado deve se pautar por cinco linhas, a saber:

- I- O fortalecimento do papel regulador do Estado;
- II- Seu redimensionamento de modo a preservar na sua alçada as atividades que envolvam a efetivação de interesses públicos revestidos de hipossuficiência social;
- III- Sua permeabilidade e interconexão com todos os interesses públicos;
- IV- A permanente transparência e motivação no exercício da mediação e da efetivação de interesses públicos;
- V- A permanente sujeição da atividade estatal aos mecanismos de controle judicial e social. (NETO, 2002).

Dessa forma, procurou-se retratar de forma sucinta os conceitos acerca de Administração Pública e suas diferentes fases, contribuições de modelos de gestão que evoluíram, porém, ainda trazendo em sua essencialidade pontos do clientelismo e patrimonialismo, que permanecem na Administração Pública contemporânea brasileira, em seus três entes federados.

As ações da Administração Pública estão pautadas pelas diretrizes legais, normas que regulamentam e autorizam a consecução de suas atividades; além do arcabouço jurídico-normativo, existe um compêndio de princípios que regem a atuação pública, significando que nenhuma norma poderá ir de encontro aos princípios da Administração Pública. Dessa feita, não há como o modelo gerencial ir de encontro a tais valores, ou seja, a busca pelos resultados, pela efetividade nas ações públicas deverá estar alicerçada nos princípios que regulam a Administração Pública, os quais serão tratados a seguir.

## **1.1. Princípios que Regem a Administração Pública**

Os Princípios são bases de qualquer ciência, responsáveis por todas as estruturas que a eles se sobrepõem. No ordenamento jurídico regulam e impõem limites à ordem jurídica vigente, preenchendo lacunas na medida em que atuam na elaboração das normas, sendo

diretrizes de condução que devem ser seguidos pela Administração Pública e constituindo fundamento de validade dos atos administrativos. Os princípios podem ser assim definidos como:

Normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação de demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção. (ÁVILA, 2009, p. 78).

Como se observa no conceito trazido pelo autor acima mencionado, os princípios são normas imediatamente finalísticas, ou seja, os mesmos significam um fim a ser perseguido, atingido, uma concepção de orientação, norteamento prático. No Brasil, onde vigora um Estado Democrático de Direito, a Administração Pública está condicionada ao cumprimento e obediência aos princípios insculpidos no Texto Constitucional.

Os princípios apresentam extrema importância no Direito Administrativo, visto que, a atividade administrativa é de suma primazia para a garantia e a realização dos direitos individuais, sendo os mesmos instrumentos normativos que possibilitam evitar decisões equivocadas, podendo-se dizer que o arcabouço principiológico desempenha função normativa relevante no regime jurídico de Direito Administrativo.

De acordo com Carvalho Filho (2015, p. 199), “a estruturação do direito administrativo é produzida pela Constituição, a qual delinea os princípios fundamentais, indica as situações em que será indispensável a existência de regras e fornece as diretivas de desenvolvimento do sistema normativo”.

Como se observa, a atividade administrativa estatal atrela-se aos princípios positivados na Carta Magna, onde em seu artigo 37, elenca um quinteto de princípios que norteiam a atividade da Administração Pública, sendo eles: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. No entanto, existem outros princípios de importância equivalente, da supremacia do interesse público sobre o privado, refletindo, assim, uma normativa geral de Direito que estabelece a finalidade do Estado de realizar e gerir a *res publica* (coisa pública). Porém, no decorrer desse tópico, serão tratados apenas os supracitados princípios constitucionalmente previstos.

### **1.1.1. Princípio da legalidade**

O Princípio da Legalidade preceitua que a Administração Pública só poderá agir em virtude de uma lei que assim a permita atuar, tal princípio veio com o surgimento do Estado de

Direito, sendo uma das suas principais garantias contra as arbitrariedades que porventura venham a ser cometidas pelo Estado em detrimento dos direitos individuais.

A Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso II, preceitua: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei”. Dessa forma, esse princípio impede que a Administração Pública conceda ou suprima direitos, crie obrigações aos cidadãos, por meio de ato administrativo, como um simples decreto, por exemplo.

Mas sim, de uma lei que assim estabelecesse. Ou seja, um chefe do Executivo Municipal, não poderia por decreto, suprimir créditos orçamentários de uma determinada rubrica do orçamento, como, por exemplo, a da saúde, sem que houvesse uma lei aprovada pela Câmara para tal situação, como também, conceder isenções de tributos de sua competência, sem que haja uma lei para isso. Desta feita, o gestor público não pode ferir a legalidade.

O Princípio da Legalidade é essencial à manutenção da ordem constitucional e não pode ser mitigado pela Administração Pública, objetivando afastar o autoritarismo do gestor, a partir da submissão às disposições legais, ou seja, a lei é a diretriz que garante a realização do interesse público, sendo esse o entendimento do Judiciário que também exerce o Controle sobre a Gestão Pública em decisão do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

Ementa: Agravo Regimental na Reclamação. Responsabilidade Subsidiária. Artigo 71, § 1º, da Lei 8.666/93. Constitucionalidade. ADC 16. Administração Pública. Dever de fiscalização. Responsabilidade do Município. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. A Administração tem o dever de fiscalizar o fiel cumprimento do contrato pelas empresas prestadoras de serviço, também no que diz respeito às obrigações trabalhistas referentes aos empregados vinculados ao contrato celebrado, sob pena de atuar com culpa in eligendo ou in vigilando. 2. A aplicação do artigo 71, § 1º, da Lei n. 8.666/93, declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADC 16, não exime **a entidade da Administração Pública do dever de observar os princípios constitucionais a ela referentes, entre os quais os da legalidade e da moralidade administrativa**. 3. A decisão que reconhece a responsabilidade do ente público com fulcro no contexto fático-probatório carreado aos autos não pode ser alterada pelo manejo da reclamação constitucional. Precedentes: Rcl 11985-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 21/02/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-050 DIVULG 14-03-2013 PUBLIC 15-03-2013. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 23057 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 15/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-076 DIVULG 19-04-2016 PUBLIC 20-04-2016).

Como consequência da aplicação desta ideia, a Suprema Corte prolatou decisão contrária ao Ente Público, tendo esse agido em contra ponto com o Princípio da Legalidade que rege a Administração Pública, afastando assim o desvio de finalidade e abuso do poder.

### 1.1.2. Princípio da impessoalidade

A Impessoalidade é um princípio corolário da Isonomia que estabelece que nenhuma pessoa poderá ter do Estado tratamento prejudicial ou mais vantajoso do que o reservado para os demais membros da coletividade. No entanto, esse tratamento diferenciado poderá ser dado em função de lei que o autorize para determinado e específico caso, ou seja, o princípio da impessoalidade não derroga ou inibe o tratamento igual para os iguais e desigual para os desiguais, conforme entendimento de Marçal Justen Filho (2015), visto que a impessoalidade é um lado da isonomia.

O Supremo Tribunal Federal assim se posicionou sobre o tema:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. AUSÊNCIA DE ESGOTAMENTO DAS VIAS ADMINISTRATIVAS. DESCABIMENTO DA RECLAMAÇÃO. LEI 11.417/2006. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A teor do art. 7º, §1º, da Lei 11.417/2006, o prévio esgotamento das instâncias administrativas constitui condição de procedibilidade da reclamação proposta contra ato da Administração supostamente contrário a súmula vinculante. 2. O exame casuístico da qualificação técnica dos agentes para o desempenho eficiente dos cargos para os quais foram nomeados, bem como da existência de indício de fraude à lei ou de nepotismo cruzado, circunstâncias em que a nomeação de parente para cargo político mostra-se atentatória aos princípios que norteiam a atividade do administrador público, dentre eles os da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, não é possível nesta via processual. 3. Agravo regimental DESPROVIDO. (STF, Rcl 22286 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 16/02/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-039 DIVULG 01-03-2016 PUBLIC 02-03-2016).

A Corte Suprema, ao negar provimento no Agravo Regimental em questão, deixou claro através do voto do relator que o Ente Federado feriu os princípios da moralidade e da impessoalidade ao nomear parentes para a função pública. Dessa forma, entende-se que a Administração Pública não pode atuar de forma a favorecer ou prejudicar terceiros.

### **1.1.3. Princípio da moralidade**

O princípio da moralidade é corolário da legalidade, devendo a conduta do gestor público ser pautada em valores éticos, com respeito aos interesses da coletividade, excluindo toda e qualquer obtenção de vantagem que não esteja sob à égide da boa-fé e da legalidade. Esse princípio foi positivado na Constituição Federal, em seu artigo 37, objetivando assim, combater a imoralidade no setor público que tanto óbice cria para uma gestão pública efetiva em suas ações.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 22):

Em algumas ocasiões, a imoralidade consistirá na ofensa direta à lei e aí violará, *ipso facto*, o princípio da legalidade. Em outras, residirá no tratamento discriminatório, positivo ou negativo, dispensado ao administrado; nesse caso, vulnerado estará o

princípio da impessoalidade, requisito, em última análise, da legalidade da conduta administrativa.

A violação ao princípio da moralidade por parte do agente público ou político que venham a causar danos ou prejuízo ao patrimônio público, configura improbidade, com base na Lei nº. 8429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), já que não há como pautar a atividade administrativa em desarmonia com a moralidade, sendo o Direito Administrativo importante ferramenta, alimentando os administradores públicos, bem como, os cidadãos, para o controle na gestão pública, evitando assim possíveis desvios de comportamento que impliquem em desvio da finalidade pública dos recursos públicos.

Nesse interim, a legislação acima mencionada traz importantes mecanismos processuais para tutelar os recursos públicos, tendo como essência o combate a imoralidade dos agentes públicos, como, por exemplo, se pode citar a possibilidade de ações cautelares para sequestro e arresto de bens, o bloqueio de contas bancárias. Os titulares da Ação de Improbidade é o Ministério Público e a Pessoa Jurídica de Direito Público que foi lesada.

O Gestor Público deverá estar atendo a suas ações e de seus colaboradores, observando os critérios de equidade, justiça, oportunidade em suas ações, mas acima de tudo guiando-se pela honestidade, repelindo toda e qualquer conduta desonesta.

#### **1.1.4. Princípio da publicidade**

Esse princípio preconiza que todos os atos da atividade Estatal sejam divulgados, disponibilizados para o conhecimento de todos os cidadãos, exceto quando haja ressalvas que justifique o sigilo de determinadas ações do setor público. A publicidade é valiosa, pois possibilita a todos o acesso às informações relativas à Administração Pública, possibilitando assim, o controle social por parte da sociedade.

Com o advento da internet, todos os entes públicos são obrigados a disponibilizar em tempo real informações em seus sítios eletrônicos sobre a execução orçamentária, receitas e despesas, licitações e contratos públicos, bem como folha de pagamento de servidores.

Em 2011, com o advento da Lei nº. 12.527 (Lei de Acesso à Informação), a transparência ganhou mais efetividade, fomentando a participação e o controle social, onde qualquer cidadão pode demandar em face da Administração Pública e requerer informações de qualquer natureza, desde que não comprometam a segurança pública. Sem dúvida, foi um grande contributo para uma cultura de transparência embalada pelo princípio da publicidade.

A Suprema Corte prolatou decisão que consagra a transparência em decorrência do princípio da publicidade, *in verbis*:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PUBLICIDADE. A transparência decorre do princípio da publicidade. TRIBUNAL DE CONTAS. FISCALIZAÇÃO. DOCUMENTOS. Descabe negar ao Tribunal de Contas o acesso a documentos relativos à Administração Pública e ações implementadas, não prevalecendo a óptica de tratar-se de matérias relevantes cuja divulgação possa importar em danos para o Estado. Inconstitucionalidade de preceito da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará que implica óbice ao acesso.

(STF, ADI: 2361 CE, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 24/09/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-209 DIVULG 22-10-2014 PUBLIC 23-10-2014)

Nesse contexto, obtempera Mileski (2003, p. 41): “A publicidade alcança todo o âmbito da atividade do Estado, seja no pertinente à divulgação oficial de seus atos- administrativos, jurídicos ou legislativos-; seja na comunicação que divulga os procedimentos internos, inclusive os relativos a seus agentes.”

### **1.1.5. Princípio da eficiência**

Este Princípio foi inserido ao artigo 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº.19 de 1998. Em suma, está relacionado com a otimização de recursos públicos, produzindo mais com o mínimo necessário e com qualidade compatível, evitando-se desperdícios e a má utilização dos recursos públicos, conforme posicionamento destacado abaixo:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2015, p. 117).

Ainda segundo a autora, esse princípio não se sobrepõe aos demais, mas se agrega a eles, corroborando para um modelo de gestão voltado para os resultados e os interesses da sociedade, tendo como essência a redução de custos, mas sem ferir o princípio da legalidade ou qualquer outro.

## **1.2. Gestão de Resultados**

A Nova Gestão Pública está pautada no modelo de Gestão por Resultados, como uma contemporânea prática de gerir a Administração Pública, com o foco na efetividade das ações públicas, buscando-se o que de fato interessa ao cidadão e à coletividade.

A Gestão por Resultados visa à condução dos processos com a flexibilização às normas e procedimentos, sendo os objetivos convertidos em resultados no elaborar das políticas públicas. Estas, por sua vez, visam atender as demandas da sociedade, mas se não alcançam o resultado pretendido falham, não havendo em suma, a efetividade.

De forma clara e objetiva, exemplificando uma situação no Setor Público, onde um determinado Município investe na Construção de uma moderna escola, contrata professores com formação superior, essa ação só será efetiva, se houver o aumento da qualidade na educação, o que é o resultado esperado e desejado pela sociedade. Sendo assim, a Gestão por Resultados pode ser compreendida:

Como o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos de governo; prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública a partir do alcance desses resultados; e retroalimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação. (GOMES, 2009, p. 69).

Ainda de acordo com Gomes (2009, p. 71), é de suma essencialidade que os objetivos traçados e convertidos em resultados pelo Órgão Público sejam absorvidos pela cultura organizacional, por todos os envolvidos na Máquina Pública. Assim, não se pode pretender alcançar a efetividade nos serviços públicos, sem que haja a integração entre os agentes que compõem o processo na Entidade.

O modelo de gestão por resultados possui algumas características essenciais como a modificação do comportamento burocrático, substituindo-o pela atenção às metas objetivas e claras, envolvendo transformações no gerenciamento, como reformulação da estrutura administrativa, enxugando quadros de servidores, descentralizando, delegando e definindo de forma objetiva e clara os setores e formas de atuação do Estado, como também, as competências e diretrizes adequadas a cada setor que compõem o aparelho estatal.

Um modelo de gestão por resultados só será possível com a reunião de fatores, como gestores públicos bem preparados e comprometidos com os valores morais e éticos da Administração Pública, somados a otimização dos recursos públicos e a sinergia, com os investimentos privados para fomentar o desenvolvimento social e a garantia dos direitos fundamentais positivados na Carta Magna. Além disso, com um sistema de informações e mecanismos de transparência com linguagem pedagógica que fomente a participação e o controle da sociedade e de um equipado sistema de controle interno para acompanhamento e

garantia dos atos internos, legitimando todas as decisões dos gestores públicos, proporcionando a eficiência, eficácia e efetividade.

### **1.3. Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública**

A Administração Pública tem uma função, uma missão a cumprir, em seus três níveis (federal, estadual e municipal), necessitando estar bem estruturada, organizada para atuar de forma eficiente, eficaz e efetiva na satisfação do interesse público. Uma contribuição para esse novo paradigma foi, sem dúvida, a inserção do Princípio da Eficiência no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que tem como essência o melhor resultado ao menor custo, ou seja, fazer mais, gastando-se menos dinheiro dos cofres públicos. Coadunando-se com esse entendimento:

A ideia de eficiência está intimamente relacionada com a necessidade de efetivação célere das finalidades públicas elencadas no ordenamento jurídico. Ex: duração razoável dos processos judicial e administrativo (art.5º, LXXVIII, da CRFB), contrato de gestão no interior da Administração (art.37 da CRFB). (OLIVEIRA, 2004).

A Eficiência não está dissociada da eficácia e efetividade, pois esse trinômio forma uma importante ferramenta para aferir e indicar resultados nas ações do Estado, viabilizando-se os resultados planejados nos serviços públicos. Como dito anteriormente, a Eficiência associa-se aos recursos envolvidos na prestação do serviço e à sua utilização de forma otimizada e racional, relacionando-se com o custo; a Eficácia relaciona-se com as metas que foram estabelecidas pela Administração Pública, ou seja, trata da obtenção dos resultados planejados; e, por fim, a Efetividade que é a solução do problema, estando ligada ao atendimento da expectativa da população com a implementação de uma política pública.

A princípio, pode haver uma confusão acerca dos conceitos de eficiência e eficácia, onde se passa a dirimi-los, em linhas gerais da seguinte forma: Se um administrador volta-se apenas para a execução de suas funções de forma correta, utilizando-se da melhor forma os recursos que dispõe, estará o mesmo voltado ao princípio da eficiência; no entanto, quando ele passa a avaliar os resultados, os objetivos alcançados por meio dos recursos despendidos, nesse momento o gestor voltou-se para a eficácia.

A efetividade é o mais difícil de conceituação, onde o foco, o cerne da questão é a identificação da necessidade real, aferindo em que proporção os resultados das políticas públicas alcançaram o objetivo esperado, qual o benefício incorporado, sentido e visualizado pela população. Para esse intuito, a instituição de mecanismos de controle dentro da

Administração Pública é de suma importância para garantir a efetividade das ações governamentais, seja na União, Estados e Municípios.

Nessa diapasão, sob o recorte epistemológico do trabalho, onde o objetivo analisado é o alcance da efetividade dos Sistemas de Controle Interno no âmbito dos Municípios pernambucanos, sob à égide da Inspeção Regional de Bezerros do TCE/PE, onde para contribuir com a consecução desses princípios e de outros, o Controle Interno terá que atuar de forma proeminente, regulamentando as atividades da gestão pública, recomendando mudanças, analisando a operacionalização da máquina como um todo, agindo de forma preventiva, concomitante e a *posteriori* para evitar abusos, malversação de recursos, falhas e erros.

Em suas atividades de orientação e regulação, o Sistema de Controle Interno-SCI Municipal terá que buscar a otimização dos recursos públicos, o estabelecimento de metas e a realização dos objetivos e resultados da Administração Pública, estando assim, intrinsecamente atrelado em suas ações à eficiência, eficácia e efetividade, não se concebendo um SCI que vá de encontro aos mesmos, pois assim, estariam ferindo dispositivos legais e incorrendo em no mínimo ingerência com o patrimônio público. Assim, sobre a efetividade do Sistema de Controle Interno:

O Sistema de Controle Interno municipal que não programar suas ações, institucionalizar seus procedimentos e demonstrar esses resultados, não comprovará sua efetividade administrativa e se tornará uma unidade burocrática sem expressão de competência. (BOTELHO, 2014, p. 38).

O Controle Interno, conforme identificado acima, para ser efetivo precisa cumprir seu papel naquilo que lhe é pertinente, ou seja, através de seus métodos de trabalho, procedimentos, auditorias que visem a comprovação da legalidade, da eficiência e eficácia dos gastos públicos, contribuindo assim para as práticas da administração gerencial, com foco nos resultados e no trinômio: Eficiência, Eficácia e Efetividade ( Gestão por Resultados), bem como na satisfação do cidadão e de toda a coletividade, visando-se a efetiva consecução dos direitos e garantias fundamentais.

## **CAPÍTULO 2 - O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONTROLE EXTERNO E SOCIAL**

A atividade administrativa do Estado tem como objetivo a realização dos direitos fundamentais, no entanto, para atingir essa finalidade é de grande importância a existência de mecanismos de controle dessas ações, que visam salvaguardar o patrimônio público, evitando ações dolosas e falhas que venham a lesionar o Erário público. Nesse sentido:

O Estado é constituído pelo território, pelo povo e pelo governo, desenvolvendo funções para o atendimento do bem público, consoante uma intensa atividade financeira exercida por intermédio de seus organismos, órgãos públicos, os quais são geridos por agentes públicos, que devem pautar sua ação mediante princípios constitucionais dirigidos à Administração Pública. (MILESKI, 2003, p. 136).

A função administrativa exercida por esses agentes que são servidores do povo e como tal, seus atos só se legitimam se estiverem sob a égide do direito, envolvem o patrimônio público e os recursos auferidos pelo Estado através de seu poder de arrecadar, nesse interim, o dinheiro arrecadado, deverá ser revertido para a coletividade de forma eficiente, eficaz e efetiva, cumprindo todo o trâmite legal, no entanto, a natureza humana é predisposta a cometer equívocos, ou por negligência, desconhecimento ou mesmo com o *animus* de dolo, então controlar é fundamental para garantir o bom funcionamento da máquina pública, possibilitando a conferência, análise, verificação, exame, inspeção pela própria Administração, como também pela população, pelo Poder Judiciário e Legislativo. Dessa forma, o controle da Administração Pública é:

A possibilidade da Administração Pública de verificação, inspeção, exame, pela própria, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme aos modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator. (GUERRA, 2005, p. 90).

Como se vislumbra, os atores envolvidos no processo de gestão da coisa pública sujeitam-se à fiscalização da própria Administração Pública (controle interno), da população (controle social), dos Poderes Legislativo com a ajuda dos Tribunais de Contas e o Judiciário (controle externo). Essa função de controle do poder foi consolidada no Estado Democrático de Direito, onde a Administração Pública passa a estar vinculada ao cumprimento da Lei e a satisfação do interesse público, atendendo aos princípios insculpidos na Carta Magna de 1988, evitando-se assim, a arbitrariedade por parte do gestor público ou dos demais agentes

envolvidos com a coisa pública, tendo em vista que ainda se verifica no contexto atual, resquícios do modelo patrimonialista na Administração Pública, sendo vital para as Instituições Públicas no contexto contemporâneo, a efetividade dos Controles, sejam eles interno, externo ou social. Neste sentido:

O princípio de que a Administração se subordina à lei *-princípio da legalidade-* revela-se como uma das conquistas mais importantes da evolução estatal. Seria, contudo, ineficaz, se não se previssem meios de fazê-lo valer na prática. A função de fiscalização engloba esses meios que se preordenam no sentido de impor à Administração o respeito à lei, quando sua conduta contrasta com esse dever, ao qual se adiciona o dever de boa administração, que fica também sob a vigilância dos sistemas de controle. (SILVA, 2012, p. 755).

O autor acima mencionado reforça a importância da atuação dos sistemas de controle, sendo, essa atividade inerente aos Estados Democráticos de Direito, procedendo as ferramentas de controle a verificação da conformidade dos atos praticados pela Administração, no tocante ao atendimento à legalidade, aos princípios e normas que regulamentam a atividade estatal, tendo como prerrogativa a satisfação do interesse coletivo, salvaguardando o patrimônio público, constituindo-se o controle, como um poder-dever dos órgãos, os quais a Lei atribuem a essa função.

Ademais, conforme ressaltado no parágrafo anterior, a Administração Pública está sob a plêiade de três tipos de controles, o externo, o social e o interno, este último objeto do trabalho, para tanto, se faz mister conhecer os outros dois controles. O Controle Externo é aquele exercido por um Poder ou Órgão apartado da estrutura administrativa controlada, ou seja, o controle é exercido por Entidades exteriores como o Controle exercido pelos Tribunais de Contas e pelo Poder Legislativo nos três Entes Federados e pelo Judiciário.

### **2.1. Controle Externo Exercido Pelos Tribunais de Contas**

O Controle externo exercido pelas Cortes de Contas é de natureza técnica, englobando em seu controle e fiscalização aspectos financeiros, orçamentários, contábeis, operacionais e patrimoniais, os Tribunais de Contas da União (o TCU), e os Tribunais Estaduais e Municipais exercem controle sob as Entidades a eles jurisdicionados. Esses aspectos foram trazidos com o advento da Constituição de 1988, ampliando a atuação da Corte de Contas da União, fixando-lhe competências que o elevaram a um estágio de atuação muito superior do que nas outras Cartas Constitucionais, passando o Tribunal de Contas a ser um órgão autônomo e independente. Pelo princípio da simetria constitucional, aplicam-se aos Tribunais de Contas Estaduais o mesmo sistema de fiscalização e regulamentar da União. No caso do Estado de

Pernambuco, o Tribunal de Contas do Estado-TCE/PE atua no controle dos 184 (cento e oitenta e quatro Municípios) mais o Estado e todos os seus órgãos da administração direta e indireta, como um Tribunal Administrativo, emite pareceres, recomendações, atuando na fiscalização e nos julgamentos das contas dos agentes públicos responsáveis, o objetivo dos Tribunais de Contas são a fiscalização e controle sobre a atividade financeira dos Estados e Municípios, exercendo a função jurisdicional de contas.

Corroborando com esse posicionamento, assim preconiza Guerra (2005, p. 121): “No exercício de sua função jurisdicional, o julgamento procedido pelo Tribunal visa liquidar as contas e, conseqüentemente, liberar a responsabilidade do gestor ou, se for o caso, apurar as irregularidades, com objetivos saneadores, podendo aplicar as sanções legais”.

A composição dos membros dos Tribunais de Contas se dá da seguinte forma: O Tribunal de Contas da União - TCU tem sua composição determinada pelo Texto Constitucional, onde em seu artigo 73, § 1º e §2º assim estabelecem:

Artigo 73- O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no artigo. 96 (EC Nº. 20/98)

§1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

- I- Mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta anos de idade;
- II- Idoneidade moral e reputação ilibada;
- III- Notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
- IV- Mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

- I-** Um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista Tríplice pelo Tribunal segundo os critérios de merecimento;
- II-** Dois terços pelo Congresso Nacional.

O que se observa é que o processo para a escolha dos membros da Corte de Contas da União evoluiu com o advento da Constituição de 1988, passando a ser mais democrático, incluindo a participação dos Poderes Executivo e do Legislativo. Porém, esses aspectos de escolhas políticos não suprimiram a eleição por critérios técnicos, onde a escolha deve ocorrer entre os auditores e membros do Ministério Público, profissionais de qualificação expressiva que ingressam no regime público através do concurso público. No tocante a Composição dos Tribunais Estaduais e Municipais, a escolha dos Conselheiros que é a denominação constitucional dirigida aos membros que equivalem aos Ministros do TCE, os preceitos para a escolha são os mesmos e o número de Conselheiros são em sete.

Todos os mecanismos disponibilizados na Lei Maior para fiscalização e controle das contas públicas não surtiram qualquer efeitos, se os Tribunais não possuíssem poderes para aplicação de sanções, ou seja, mediante o exercício constitucional de suas atribuições no tocante ao acompanhamento do Erário Público, nas análises das contas, da execução orçamentária dos Entes públicos, da contabilidade, da gestão patrimonial e operacional. Caso as Cortes de Contas não fossem atribuídas as aplicações de multas por descumprimento dos preceitos legais por parte dos controlados, a atuação desses órgãos de controle externo seria pífia.

Essas multas não isentam o administrador a responder as sanções penais e cíveis cabíveis pela natureza das infrações cometidas, inclusive com a possibilidade de rejeição de contas por parte dos Tribunais, esses pareceres das contas dos agentes públicos são assim, encaminhadas para o Legislativo que exercerá o julgamento político, os Tribunais auxiliam o Poder Legiferante em sua missão constitucional de controle do Executivo, no tocante ao julgamento técnico da atividade administrativa do Estado.

## **2.2. Controle Externo Exercido Pelo poder Legislativo**

O Controle exercido pelo Poder Legislativo sobre o Administrativo é de natureza política, ocorre que pela clássica tripartição dos Poderes proposta por Montesquieu e adotada pelo Estado Brasileiro, no regime constitucional pátrio, onde prevalece a separação dos Poderes, há claro o controle de um sobre o outro, respeitando os devidos limites, com a independência e harmonia entre os Poderes. Esse controle é efetuado pelas Casas Legislativas, como o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras de Vereadores.

A Constituição Federal regulamenta a atuação do Poder Legislativo, regulando o Controle que o mesmo exerce sobre o Poder Executivo, em seu artigo 49, o Texto Constitucional estabelece que ao Congresso Nacional cabe a fiscalização e controle, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

## **2.3. Controle Externo Exercido Pelo poder Judiciário**

O Judiciário também exerce controle sobre os atos da Administração Pública e dos demais Poderes, trata-se de um controle de legalidade da gestão pública. A Carta Magna, em seu artigo 37 conforme evidenciado no capítulo anterior desse trabalho, traz um arcabouço de princípios que regulamentam a atividade pública e a quando a mesma se afasta desses

postulados principiológicos, ocasionando assim, lesão aos direitos fundamentais e ao interesse coletivo, passa o controle da legalidade exercido pelo Poder Judiciário a elemento importante para a manutenção do Estado Democrático de Direito, onde o princípio da legalidade é o alicerce, a base de sustentação e de sua validade.

O Texto Constitucional em seu artigo 5º positiva que o Poder Judiciário exerce a função jurisdicional, ou seja, o poder-dever de identificar lesão ou ameaça a direito individual ou coletivo, dizendo o direito no caso concreto. Nesse prisma, a Lei Maior traz inúmeras ações, denominadas pelo arcabouço doutrinário de remédios constitucionais que possibilitam o controle judicial sobre as ações da Administração Pública, evitando e cerceando abusos de poder cometidos pelos gestores e agentes públicos, garantindo a consecução dos direitos fundamentais e coletivos. Os remédios constitucionais previstos são: *O habeas Corpus*, *o habeas data*; o mandado de segurança individual e coletivo, o mandado de injunção e a ação popular.

Esses mecanismos de atuação garantem o gozo de direitos que porventura tenham sido violados, conforme preleciona Silva (2012, p. 444), os remédios constitucionais são instrumentos que objetivam resguardar o gozo de direitos lesionados. De forma sucinta, abaixo se aborda a conceituação de cada ação garantidora de prerrogativas de direitos, sendo elas:

*O Habeas Corpus*, o qual surgiu ainda na Constituição do Império. Hoje, não apenas está adstrito aos casos de supressão de liberdade, mas também, estende-se aos casos de violação, ameaça a qualquer direito que impossibilitado no seu gozo em decorrência de um abuso de poder;

*O Habeas Data*, remédio que tem por como premissa a defesa e a proteção íntima de qualquer cidadão contra abuso de registros de dados pessoais que foram coletados de modo ilícito. O artigo 5º sinaliza, em seu inciso LXXII, que *o habeas data* será concedido nos casos:

- a) Para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) Para a retificação de dados, quando se preferir fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

O Mandado de segurança, conforme dispõe o Texto Constitucional, visa proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sendo oponível contra qualquer agente público ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições públicas.

O mandado de injunção, que foi uma nova garantia que veio com o advento da Constituição de 1988, em artigo 5º, inciso LXXI, *in verbis*:

Art. 5º[...]

[...]LXXI- Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

O mandado de segurança coletivo se caracteriza pela legitimação do direito de ação por parte de instituições e associações para garantir a defesa de seus membros e associados, como também a defesa de interesses coletivos, conforme o artigo 5º, inciso LXX, instituem que é parte legítima para propor que seriam os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e as organizações sindicais, entidades de classes ou associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses se seus membros ou associados.

A ação popular pode ser proposta por qualquer cidadão para anular qualquer violação ao patrimônio público ou a moralidade e legalidade, conforme obtempera Silva (2012, p. 464), a ação popular remonta dos primórdios da história do Direito romano, onde é dado ao povo a legitimidade ativa para demandar contra qualquer Órgão Público que viole os preceitos elementares da probidade administrativa.

Os remédios constitucionais visam a proteção do princípio da legalidade, evitando atos arbitrários da Administração Pública, protegendo o patrimônio público da usurpação de gestores que para a satisfação de seus interesses, ferem o princípio da impessoalidade, fazendo da máquina pública um instrumento para a realização de seus objetivos particulares.

#### **2.4. Controle Social**

A participação da sociedade é vital no controle da Administração Pública, a cobrança na devida utilização e aplicação de recursos públicos por parte do cidadão contribuem, e muito, para a efetividade das ações governamentais, conforme preleciona o administrativista Justen Filho (2015, p. 1254), os instrumentos de controle sobre os governantes em muitos países são informais e difusas, tendo em vista que a população exerce uma proeminente participação, com autoridade para proibir que as funções estatais sejam utilização para fins pessoais. Essa efetiva participação social no controle da coisa pública é mais madura nos países com democracia mais consolidada, no Brasil, ainda falta muito para uma participação mais engajada e organizada do cidadão comum na fiscalização das contas públicas e de seus administradores.

A participação popular na atividade estatal representa uma importante garantia na promoção dos direitos fundamentais e na realização do princípio da supremacia do interesse

público. A Constituição de 1988 estabelece que o poder emana do Povo, ao positivar tal preceito, deixa explícito a força e a importância do engajamento social, pois, os agentes políticos são apenas administradores da *res publica* e como tal, precisam mostrar resultados e prestar contas de suas ações, garantindo que a Administração Pública se pautar conforme mencionado anteriormente nesse trabalho na legalidade.

Sem dúvida, um grande avanço para fomentar o controle social no Brasil, adveio com a Lei Complementar nº. 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Tal legislação estabelece o dever legal dos gestores públicos de divulgarem relatórios que demonstrem sua situação fiscal, como os Relatórios de Gestão Fiscal, divulgados a cada quadrimestre e bimestralmente os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária.

Esses relatórios trazem, em suma, o endividamento do Ente Público, suas despesas, a realização das receitas, aplicações em saúde, educação, limite de endividamento, total de despesa com servidores públicos, tendo em vista que a referida lei, em seu artigo 22, proíbe os Entes Federados de ultrapassarem limites de gastos com funcionalismo, no caso dos Municípios, esses não podem comprometer mais de 51,3% de suas receitas líquidas correntes com pagamento de folha de servidores.

Para melhor entendimento do que fora exposto, se faz necessário a definição de Receita Corrente Líquida, que conforme preleciona Bezerra Filho (2012, p.103), o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL), editado no artigo 2º, IV, da LRF, como sendo o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências e outras receitas.

Como se observa a Receita Corrente Líquida serve de parâmetro para os limites de despesa com pessoal e ainda com a dívida, operações de crédito, etc. Portanto, é importante trazer esse conceito para melhor compreensão desse tópico. Com a publicação desses relatórios é exigido da Administração Pública a realização de audiências públicas para apresentação dos mesmos, fomentando assim, a participação social e o controle, não restando dúvidas, quanto ao grande contributo da Lei de Responsabilidade Fiscal, permitindo o aperfeiçoamento do controle social, nesse sentido:

A Lei de Responsabilidade Fiscal institui um novo princípio orçamentário, de cumprimento obrigatório por parte dos gestores públicos, que é o princípio da transparência. [...]. É uma forma de controle político que está destinado ao controle social, na medida em que assegura ao cidadão a possibilidade de participar [...]. (MILESKI, 2003, p.153).

Nesse diapasão, a gestão fiscal está intrinsecamente ligada ao controle social, pois envolvem um princípio legal, onde possibilidade ao cidadão subsídios para participar ativamente na fiscalização da execução orçamentária, acompanhamento a qualidade do gasto público. O Controle Social ganhou ainda mais força com o advento da Lei nº. 12.527 de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), que passou a regular as informações previstas no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição.

Essa lei passou a ter a garantia da informação ao cidadão como regra, excetuando poucas informações que serão sigilosas, a premissa é a transparência total da gestão pública, ou seja, publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção. Essa lei estabelece que as informações já disponibilizadas nos sítios eletrônicos dos órgãos públicos, como as despesas, receitas, demonstrações contábeis, relatórios, atos administrativos, contratos, licitações e outras informações de interesse público, independente de solicitações, nesse contexto, o cidadão passa a ser sujeito atuante, pois, pode inquirir através de formulário físico ou eletrônico qualquer informação que julgar pertinente, tendo a Administração Pública um prazo de 20 (vinte) dias, podendo ser prorrogados por mais 10 (dez) para atender ao pedido, salvo nos casos preceituados no artigo 23 da referida lei, *in verbis*:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Como se observa a Lei de Acesso à Informação restringe a poucas hipóteses a negativa por parte do Poder Público do pedido de informação, sendo essa Lei um valioso instrumento de controle social, dando ao cidadão uma posição ativa/atuante, onde o mesmo poderá inquirir sobre o que achar necessário, solicitando esclarecimentos, documentos, contratos, processos administrativos licitatórios e quaisquer atos públicos. Sem dúvida, um grande avanço para o

fortalecimento da democracia brasileira, o que somente se visualiza em Estados Democráticos de Direito, caracterizando-se como marco na história da Administração Pública.

Nesse tópico foi abordado o controle social que, juntamente com os controles exercidos pelo Poder Legislativo e o Judiciário, constituem o Controle Externo sobre a Gestão Pública. Este ponto é de grande relevância, como norteador para melhor compreensão do que será tratado no próximo item, o Controle Interno, objeto do presente estudo, que se propõe a analisar o alcance da efetividade dos Controles Internos Municipais do Estado de Pernambuco.

## **2.5. Controle Interno na Administração Pública Municipal**

Na atual formatação do pacto federativo, os Municípios estão na ponta das demandas sociais, são constantemente cobrados por melhores prestações de serviços em educação, saúde, urbanidade, iluminação pública e mobilidade urbana, nesse ínterim, a atuação dos Órgãos de Controle Interno serão fundamentais, como ferramentas de gestão a serem utilizados pelo Chefe do Executivo para melhor otimizar recursos, tempo e desperdícios na execução das políticas públicas.

Nos Municípios, quem executa as funções de agente político e gestor, ao mesmo tempo, é o Chefe do Executivo, o Prefeito, sendo o mesmo julgado pelo Poder Legislativo Municipal que é a Câmara de Vereadores, auxiliado pelo Tribunal de Contas do Estado, que aprecia tecnicamente suas contas. Por sua vez, o Controle Interno atua na colaboração com os Órgãos de Controle Externo, tanto o Legislativo, quanto as Cortes de Contas Estaduais, exercendo um importante papel de assessoramento, orientação do Prefeito e demais agentes públicos nas práticas da boa gestão, e para realizar tal missão, a Unidade Central de Controle Interno no Município deverá gozar de autonomia, sendo instituída na estrutura organizacional municipal de forma equivalente ou superior as secretarias municipais. Isso ocorre, pois, não há como o Sistema de Controle Interno atuar de forma efetiva, se ele estiver subordinado a algum outro órgão, sua independência assim estaria comprometida.

O Controle Interno como já deixa evidente a expressão é aquele em que a própria Administração procede o controle em seus atos, também denominado de autocontrole, sendo um ato de extrema importância, pois consiste no acompanhamento e fiscalização do atos praticados pelos agentes públicos e políticos.

Nesse sentido, conceitua Botelho (2014, p. 29), “O Controle Interno na Administração Pública é a verificação da conformidade da atuação desta a um padrão, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo firmado”.

É possível, ainda, definir o controle interno é como:

Dever-poder imposto ao próprio Poder de promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da oportunidade da atuação administrativa própria, visando a prevenir ou eliminar defeitos ou a aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias a tanto. (JUSTEN FILHO, 2015, p. 1258).

O Sistema de Controle Interno, que é definido como o conjunto de procedimentos, rotinas, normas, instruções normativas e atos administrativos de regulação, que serão coordenados pelo Órgão Central de Controle Interno ou Controladoria Geral Municipal que é responsável por consolidar as informações trazidos pelos Controles Interno de cada Unidade Administrativa nos Municípios, atuará para proteger os ativos (conjunto de bens e direitos) da entidade pública, prevenindo a malversação de recursos públicos, apontando melhorias, corrigindo falhas e fortalecendo a municipalidade no desenvolver de um modelo de gestão voltado para os resultados.

Esses sistemas normatizados buscam evitar as falhas, desperdícios e danos oriundos de fraudes. Para que funcionem os SCI devem não apenas estar estruturados em normas, mas também necessário se faz, a percepção da Administração Pública como um grande sistema, com um todo, com seus processos, os quais precisam ser monitorados pelos Órgãos de Controle Interno.

## **2.6. Aspectos Legais**

O Sistema de Controle Interno em seu nascedouro está amparado por dispositivos legais, estando intrinsecamente ligado ao Princípio da Legalidade que é condicionante a toda e qualquer ação da Administração Pública, ou seja, o Controle Interno não pode estar dissociado das regras básicas e pertinentes a sua estruturação, sempre em observância a legislação e aos princípios norteadores da Administração Pública, insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

O Controle Interno é especificado na Lei nº. 4.320 de 1964 (Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal), esse dispositivo determinada o controle da execução do orçamento e em seu artigo 75, assim estabelece:

O contrôle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (sic)

Em artigo posterior, o art. 76, o dispositivo legal acima mencionado dispõe sobre os três tipos de controle elencados anteriormente, os quais o Poder Executivo terá que exercer. Nesta seara, a Lei nº 4.320/64, que instituiu Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços nas três esferas, foi recepcionada pela Constituição de 1988, tendo caráter de Lei Complementar. Nesse sentido para Guerra (2005, p.257), o sistema de controle interno possui raízes no texto constitucional.

A Carta Magna é, sem dúvida, a base legal a todos os dispositivos legais que tratam de procedimentos de controle, especificamente nos artigos 31, 70, 74 e 75 da Constituição, que assim preconizam:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da Lei.

[...]

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas [...].

[...]

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

I- Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II- Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV- Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante ao Tribunal de Contas.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas Municipais.

A Constituição Federal alicerça a criação dos Sistemas de Controle Interno - SCI, bem como, os torna obrigatórios. Partindo-se desse pressuposto, fica evidente nos artigos supramencionados que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das entidades públicas dar-se-á pelos Tribunais de Contas, como representante do controle externo e pelo Sistema de Controle Interno de cada Poder. Outros dispositivos legais somaram-se, ou

melhor, regulamentaram o controle interno, como as legislações infraconstitucionais, sendo sem dúvidas, uma das mais importantes a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A norma infraconstitucional, a Lei Complementar nº 101 de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, que também fomenta os mecanismos de controle dos gastos públicos, despesa com pessoal e endividamento do Ente Público foi um grande marco na administração pública brasileira, tendo como premissa a responsabilidade na gestão fiscal, ou seja, o equilíbrio entre receitas e despesas. A LRF fortaleceu os Sistemas de Controle Interno, no momento que obrigou a assinatura do servidor responsável pelo Controle Interno nos Relatórios de Gestão Fiscal, conforme preconiza o seu artigo 54, parágrafo único, mas a Lei não se limitou apenas a assinatura, em seu artigo 59, o dispositivo legal delega ao Sistema de Controle Interno de cada Poder o ato de fiscalizar o cumprimento das normas, em especial:

- I-** Atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- II-** Limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- III-** Medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao limite legal;
- IV-** Providências tomadas para a recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V-** Destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da lei de responsabilidade na gestão fiscal;
- VI-** Cumprimento do limite dos gastos totais dos legislativos municipais.

O Controle Interno é alicerçado nas legislações infraconstitucionais, como na Lei Maior, sendo assim, protegido pela legalidade, visa garantir, através de procedimentos escritos, normas e instruções, a proteção dos ativos das entidades, sejam elas públicas ou privadas, atestando a veracidade das informações contábeis, financeiras, patrimoniais e operacionais, dentro do que foi preestabelecido, corroborando para uma administração séria, eficiente, eficaz e efetiva, além desses das normas, os princípios também fazem parte do arcabouço legal do Sistema de Controle Interno.

## **2.7. Princípios do Controle Interno**

Os princípios são bases que alicerçam as ciências em diferentes áreas do conhecimento, no que tange a atividade da gestão pública e ao Direito Administrativo não seria diferente. Os princípios norteadores da atividade administrativa de controle, além dos insculpidos no artigo 37 da Carta Política de 1988, que são: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, a doutrina traz outros inerentes ao Controle Interno.

Diante da complexidade e das mudanças da Administração Pública, essa vive um momento de ebulição dos princípios, convém ponderar que não são os princípios que evitarão as condutas ímprobas, mas conforme bem preleciona Botelho (2014, p. 65), os princípios não garantirão condutas honradas e éticas, mas se eles forem observados e respeitados, teremos uma administração pública exemplar.

Na concepção de Guerra (2005, p. 264), os princípios ligados ao controle interno são aqueles relacionados com a atividade de fiscalização da gestão pública, conforme a Constituição estabelece em seu artigo 70, o da **legalidade, legitimidade e economicidade**, bem como os da **eficiência e eficácia**.

O Princípio da **Legitimidade** é aquele que acompanha todos os atos administrativos, tendo a Administração Pública a presunção de legitimidade de seus atos, não precisando fazer prova dos mesmos, em relação ao Controle Interno, significa que deverá observar se o administrador público, na totalidade de suas ações administrativas, orçamentárias, financeiras e contábeis, o mesmo sujeitou-se a prescrição normativa, cumprindo o que se lhe impunha em virtude da lei.

O Princípio da **legalidade** é alicerce do Estado Democrático de Direito, impondo absoluta sujeição da Administração ao Direito, os princípios da eficiência e eficácia já foram tratados no decorrer do presente trabalho, em item que tratava dos princípios da Administração.

A **Economicidade** é um princípio insculpido no artigo 70 do Texto Constitucional, este princípio preconiza a relação do binômio custo/benefício, fazendo com a Gestão Pública controle a realização de suas despesas em relação ao ingresso de receitas. De acordo com Guerra (2005, p. 265), “a economicidade é o dispêndio dos escassos recursos na quantia necessária, no momento adequado à consecução dos objetivos anteriormente propostos em lei”.

A doutrina administrativa elenca outros princípios relacionados ao Controle Interno, como preleciona Botelho (2014), o **Princípio do Interesse Público** que preconiza que toda e qualquer despesa deverá observar o interesse da coletividade, devendo o Controle Interno verificar a realização das despesas, bem como, expedir instruções normativas que regulamentem as compras do setor público, especificando a necessidade de justificativas da finalidade pública das aquisições do Órgão Público.

Outro Princípio relacionado com o modelo gerencial de gerir a coisa pública e está associado à atuação do controle interno é o **Princípio da Celeridade**, que preceitua a redução de tempo na execução das atividades estatais, tornando o processo administrativo mais ágil e eficiente, utilizando-se o menor tempo possível, sem comprometer a qualidade do serviço prestado.

O Princípio da **Razoabilidade** tem como premissa a decisão equilibrada, ponderada, buscando o melhor resultado para a Administração Pública, gerando assim, benefícios para a Municipalidade. Associado a esse princípio, está o da **Proporcionalidade**, onde, estabelece que os membros do Controle Interno devem pautar-se na imparcialidade nas suas ações, atuando de forma equilibrada, os casos de conteúdo semelhante, devem receber o mesmo tratamento.

## 2.8. Controle Interno e Resultados

Um bom Sistema de Controle Interno, com procedimentos e rotinas, manual de atuação e com autonomia para agir, contribuem de forma significativa para uma gestão administrativa voltada para resultados.

Ações de Controle que voltam-se para a verificação das atos administrativos, de forma prévia podem extirpar fraudes, corrigir falhas e erros que venham a gerar danos ao Erário, o controle interno agindo concomitantemente na execução dos atos de gestão pública irão mitigar possíveis falhas, avaliando-se o tempo consumido, os recursos e otimizando os recursos públicos dispendidos, nessa fase, o controle poderá sugerir medidas corretivas e saneadoras. A organização dos Sistemas de Controle Interno tem como objetivo a funcionalidade da gestão pública, fazendo com que seja proporcionado serviços públicos de melhor qualidade, entregando ao cidadão, aos usuários do bem público, ações efetivas, atendendo assim o princípio constitucional da eficiência. Sendo assim:

O Sistema de Controle Interno municipal que não programar suas ações, institucionalizar seus procedimentos e demonstrar esses resultados, não comprovará sua efetividade administrativa e se tornará uma unidade burocrática sem expressão de competência. (BOTELHO, 2014, p. 38).

Os Sistemas de Controle Interno no âmbito municipal são importantes para a prática da boa gestão, assessorando e contribuindo na administração municipal, para tanto, como exposto acima, o SCI deverá planejar e programar suas ações, sempre pautando-as nos normativos. Nesse ínterim, na busca por auferir os resultados e contribuir com a coisa pública, o controle Interno deverá avaliar as execuções dos programas de governo, as políticas públicas, para tanto, esses passos processam-se da seguinte forma:

1. Definição das diretrizes de políticas públicas apresentadas no plano de governo do gestor;
2. Programas de governo oriundos das diretrizes de políticas públicas;
3. Programas de governos priorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO;
4. Ações de governo para acompanhamento, indicando dados técnicos (planilhas, cronogramas físico-financeiro, fonte de recursos e os responsáveis pela a

ação). (BOTELHO, 2014, p. 39).

Conforme exposto pelo autor acima, o Órgão de Controle Interno utilizar-se-á, no acompanhamento dos atos de gestão, das ferramentas de planejamento da área pública, como o Plano Plurianual- PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA, podendo assim acompanhar a execução das metas de governo. Outros elementos são as análises dos relatórios gerados pela contabilidade e pelas Finanças, como os Balanços Contábeis, o Cronograma Mensal de Desembolso e o Fluxo de Caixa, esses darão subsídios para o Controle atuar fiscalizando a realização de receitas, fazendo as devidas recomendações quanto a prudência nos gastos aos atores envolvidos no processo, como o gestor público.

Como se verifica, o Órgão de Controle Interno ou Controladoria Geral do Município tem a função institucional de fiscalizar, controlar e acompanhar a execução das ações governamentais, fazendo recomendações, análises, verificações *in loco* nas repartições públicas, confrontando o executado com o previsto nas ferramentas de planejamento, evidenciando as disparidades encontradas entre o planejado e executado, recomendando medidas corretivas as possíveis inconsistências encontradas.

### **CAPÍTULO 3 - A REGULAMENTAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO MUNICIPAL PELA RESOLUÇÃO Nº. 01/2009 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO.**

Como visto no capítulo anterior, os Sistemas de Controle Interno foram dispostos na Constituição Federal e em demais legislações infraconstitucionais; no entanto, somente após a regulamentação pela Egrégia Corte de Contas Pernambucana em 2009 é que os Municípios de Pernambuco passaram a instituí-los, há exatamente vinte e um anos da promulgação do Texto Constitucional. Decorridos exatos sete anos do advento da Resolução TC Nº. 01, de abril de 2009 que dispõe sobre a criação, a implantação, a manutenção e a coordenação de Sistemas de Controle Interno nos Poderes Municipais e que trouxe catorze artigos e três capítulos que dispõem sobre: (Capítulo I) Definições, Garantias e Estrutura dos Sistemas de Controle Interno, Competências, Padrão Mínimo de Estruturação; Responsabilidade, (Capítulo II) Obrigações e Sanções, (Capítulo III) Disposições finais e ainda dois Anexos que versam sobre as áreas e ações a serem desenvolvidas,

A Resolução acima mencionada foi de fundamental importância para regulamentação dos SCI nos Municípios Pernambucanos, sendo necessário efetuar uma análise do alcance da efetividade desses Sistemas de Controle Interno quando das suas atuações para garantir a legalidade dos atos praticados pelos agentes públicos, bem como o cumprimento das disposições tratadas na referida Resolução.

Para tanto, é mister o conhecimento desse dispositivo legal editado pelo Tribunal, elencando-se os principais pontos dessa Resolução, que em seu primeiro artigo traz alguns conceitos que nortearão a compreensão. Conceitua a Resolução em seu artigo 1º, inciso I, o Sistema de Controle Interno, *in verbis*:

Art. 1º Para os efeitos desta Resolução, considera-se:

I- Sistema de Controle Interno (SCI) é o conjunto de normas, princípios, métodos e procedimentos, coordenados entre si, que busca realizara avaliação da gestão pública e dos programas de governo, bem como comprovar a legalidade, eficácia, eficiência e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais.

II- Órgão Central do Sistema de Controle Interno- a unidade organizacional responsável pela coordenação, orientação e acompanhamento do sistema de controle interno;

III- Unidades Executoras- as diversas unidades da estrutura organizacional, no exercício das atividades de controle interno inerentes às suas funções finalísticas ou de caráter administrativo;

IV- Pontos de Controle- os aspectos relevantes em um sistema administrativo, integrantes das rotinas de trabalho, sobre os quais, em função de sua importância, grau de risco ou efeitos posteriores, deva haver algum procedimento de controle.

Esse importante sistema dota a Administração Pública de normatização de processos que permitem melhor controle e acompanhamento, onde o SCI terá um Órgão Central que se responsabilizará pela coordenação, orientação e acompanhamento do sistema de controle interno, conforme preconizado na norma do Tribunal.

O Sistema de Controle Interno visa salvaguardar o patrimônio público de eventuais fraudes, ou erros em decorrência da natureza humana que é em essência falha, e muitas vezes esses atos falhos ocasionam inúmeros prejuízos ao Erário Público, tanto por práticas sem dolo, quanto por ações com o intuito puramente de usurpação do patrimônio coletivo. Para o combate destas práticas, o fortalecimento das políticas de controle é primordial, pois visam a proteção e a otimização da Administração Pública, ajudando-a a atingir resultados efetivos para os usuários dos serviços públicos e a toda a sociedade. De acordo com Balbe (2013):

Não somente a área de controle, mas o país de uma maneira geral avançou muito nos últimos anos e para superar os próximos desafios serão necessários novos aprimoramentos dentro da Administração Pública. Para tanto, o bom funcionamento dos órgãos de controle interno será fundamental no processo de monitoramento e aperfeiçoamento das políticas públicas.

Os Sistemas de Controle Interno Municipais contribuem para a qualidade na gestão pública, com práticas que permitem o acompanhamento e a análise de todos os atos que venham a afetar o patrimônio da entidade pública, atuando-se em diversos matizes, como: Gestão de Pessoal, Contabilidade, Finanças e Orçamento, Contratos e Convênios, Licitações, aquisição de serviços. Essa atuação pode dar-se de forma prévia, ou seja, antes das execuções de qualquer ato, podendo ainda ser concomitante, no decorrer de sua execução.

Um exemplo prático seria o acompanhamento do Controle nos levantamentos dos quantitativos ou de um bem ou serviço a ser adquirido por alguma Unidade do Município, mediante processo licitatório.

Por fim, a última forma de controlar é a *posteriori* ou subsequente, após a realização da despesa e do ato já consumado. Esta última modalidade não traria maior economicidade para a Gestão Pública Municipal, pois o que for identificado como irregularidade, erro ou fraude, não mais poderá ser alterado, não evitando assim, prejuízo e desperdícios de recursos.

As atribuições e competências do Órgão Central de Controle Interno são vastas, além das que forem fixadas em Lei Municipal. Conforme normatização da Corte de Contas, é de

responsabilidade do Controle Interno as atribuições a seguir, dispostas no art. 5º da legislação em apreço:

Art. 5º Compete ao Órgão Central do SCI do Poder Executivo Municipal, além de outras atividades que forem fixadas por legislação municipal, a partir do ato de criação da unidade administrativa pertinente:

I- Apoiar as unidades executoras, vinculadas às secretarias e aos demais órgãos municipais, na normatização, sistematização e padronização dos seus procedimentos e rotinas operacionais, em especial no que tange à identificação e avaliação dos pontos de controle;

II- Verificar a consistência dos dados contidos no Relatório de Gestão Fiscal, que será assinado, além das autoridades mencionadas no artigo 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, pelo Chefe do Órgão Central do SCI Municipal;

III- Exercer o controle das operações de crédito, garantias, direitos e haveres do município;

IV- Verificar a adoção de providências para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliárias aos limites de que trata a LRF;

V- Verificar e avaliar a adoção de medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao limite de que tratam os artigos 22 e 23 da LRF;

VI- Verificar a observância dos limites e das condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos à Pagar;

VII- Verificar a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e legais, em especial as contidas na LRF;

VIII- Avaliar o cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas no Plano Plurianual- PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO;

IX- Avaliar os resultados, quando à eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais;

X- Verificar a compatibilidade da Lei Orçamentária Anual- LOA com o PPA, a LDO e as normas da LRF;

XI- Fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo;

XII- Realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos municipais, que estejam sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicas e privadas, bem como sobre a aplicação de subvenções e renúncia de receitas;

XIII- Apurar os atos ou fatos ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização dos recursos públicos municipais, dando ciência a este Tribunal;

XIV- Verificar a legalidade e a adequação aos princípios e regras estabelecidos pela Lei Federal nº. 8.666/93, referentes aos procedimentos licitatórios e respectivos contratos efetivados e celebrados pelos órgãos e entidades municipais;

XV- Definir o processamento e acompanhar a realização das Tomadas de Contas Especiais, nos termos de Resolução específica deste Tribunal;

XVI- Apoiar os serviços de fiscalização externa, fornecendo, inclusive, os relatórios de auditoria interna produzidos;

XVII- Organizar e definir o planejamento e os procedimentos para a realização de auditorias internas.

Conforme evidenciado da leitura dos incisos supramencionados, a competência e abrangência da atuação do Órgão Central do Sistema de Controle Interno engloba toda a gestão municipal, sobre vários aspectos, onde o SCI precisa atuar, controlar e gerenciar, com a premissa de evitar possíveis danos à Municipalidade.

A Resolução preceitua as áreas e ações administrativas a serem acompanhadas e reguladas pelo Sistema de Controle Interno dos Municípios. Para isso, no Anexo I da mesma é elencado um rol exemplificativo da abrangência do Controle Interno, com pautas a ser cumpridas pelos Poderes Municipais para garantir o padrão mínimo de estruturação.

Ademais, são definidas as áreas a serem acompanhadas pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, de acordo o Anexo I da Resolução TC Nº. 01/2009, *in verbis*:

- I- Estrutura administrativa
- II- Planejamento e orçamento
- III- Aquisição de bens e serviços
- IV- Comunicação de eventos;
- V- Tributação
- VI- Finanças;
- VII- Contabilidade;
- VIII- Gestão de pessoal;
- IX- Patrimônio
- X- Tecnologia da informação
- XI- Obras e serviços de engenharia
- XII- Educação
- XIII- Saúde pública
- XIV- Regime próprio de previdência social (RPPS)

Cada área elencada possui desdobramentos em ações que competem ao Órgão Central de Controle agir, o que revela o difícil e complexo trabalho, diante da polivalência e amplitudes exigidas para os profissionais que farão parte do SCI Municipal, fazendo com que os mesmos tenham um conhecimento amplo e holístico de toda a gestão pública municipal, pois irão atuar com temas pertinentes à administração, contabilidade, saúde pública, educação e obras e serviços de engenharia, requerendo desses servidores, assim, grande comprometimento e vontade.

O artigo 9º da referida Resolução, pauta-se no Texto Constitucional, em seu artigo 74, prevê responsabilização aos responsáveis pelo Controle Interno que ao tomarem ciência de qualquer irregularidade e ou ilegalidade, darão conhecimento ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de serem responsabilizados solidariamente, nos termos do artigo 74 da CF/88.

O Anexo III da referida Resolução elenca os itens para estruturação dos Órgãos Centrais de Controle Interno com enfoque no Poder Executivo Municipal, conforme apresentado no quadro 1:

**Quadro 1-** Estruturação dos Órgãos Centrais de Controle Interno com Enfoque no Poder Executivo Municipal. (Continua).

<b>Item de Estruturação</b>	<b>Data Limite Para Cumprimento do Item de Estruturação</b>
<b>I- ESTRUTURA ADMINISTRATIVA</b>	
1. Estruturar o Órgão Central responsável pelo sistema de Controle interno, dotando-o de condições físicas e de quadro de pessoal necessário ao seu funcionamento, levando em consideração as orientações na seção I, do Capítulo I, desta Resolução.	30/06/2009
2. Definir ou atualizar a estrutura organizacional da secretaria de Saúde ou entidades da administração indireta responsáveis por atividades de saúde (ou órgãos equivalentes), detalhando as atribuições e competências nos diversos níveis de gerência.	30/06/2010
<b>II- PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO</b>	
1. Realizar audiências públicas para discussão sobre PPA e LDO	30/09/2010
2. Realizar audiências públicas para discussão sobre a LOA	30/07/2010
3. Adotar mecanismos para acompanhamento das metas fiscais e das prioridades definidas na LDO	31/07/2009
<b>III- AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS (sic)</b>	
1. Expedir normas definindo procedimentos para o processamento de despesas com a aquisição de bens e serviços. 2. Expedir normas definindo procedimentos de controle para recebimento, guarda e distribuição de materiais de consumo e permanente.	30/07/2010
<b>IV- COMUNICAÇÃO</b>	
1. Estruturar os serviços de protocolo central e, quando houver, os setoriais;	31/07/2009

2. Publicar os atos oficiais do Poder Legislativo (leis, decretos, portarias, avisos de licitação, extratos de convênios, contratos, etc.), com todas as informações necessárias ao conhecimento do ato administrativo, nos veículos de comunicação legalmente exigidos, inclusive em sítio na internet;	26/02/2010
3. Publicar as justificativas das dispensas e inexigibilidades de licitação e evidenciar de forma clara o preço e as condições de pagamento, a razão da escolha do fornecedor ou executante, os dados do contratado (razão social, endereço e CNPJ) e a descrição precisa do objeto a ser executado.	A partir da publicação desta Resolução.
<b>V- TRIBUTAÇÃO</b>	
1. Encaminhar proposta de atualização do Código Tributário Municipal ao Poder Legislativo, com ênfase na Lei Complementar nº. 116/2003;	31/12/2009
2. Atualizar e manter o cadastro imobiliário	31/12/2010
3. Atualizar o cadastro de prestadores de serviço do município (empresas, profissionais autônomos e sociedades de serviços);	30/11/2010
4. Definir os procedimentos para a previsão, o lançamento, a arrecadação e o recolhimento do ISS, ITBI, IPTU e dos demais tributos municipais;	31/05/2010
<b>VI- FINANÇAS</b>	
1. Implantar controle rígido sobre as retenções de ISS e de Imposto de Renda Retido na Fonte, referentes aos serviços prestados ao município;	30/07/2010
2. Expedir normas definindo regras de acesso à Tesouraria;	31/08/2010
3. Adequar o processo de pagamentos e recebimentos da Tesouraria, de modo que não se realize movimentação de recursos em espécie, ou se reduza, dando preferência ao uso de transações via cheque nominal ou através de depósitos bancários.	30/09/2010
<b>VII- CONTABILIDADE</b>	
1. Manter atualizados os registros contábeis, promovendo o fechamento da movimentação mensal, até o último dia útil do mês seguinte;	A partir da publicação desta Resolução.

2. Elaborar e divulgar os demonstrativos da LRF (RGF e RREO) em consonância com as regras estabelecidas.	A partir da publicação desta Resolução
<b>VIII- GESTÃO DE PESSOAL</b>	
1. Propor e fazer gestões para que a Câmara aprove instrumento legal que defina as atribuições de cada cargo efetivo existente, no âmbito dos órgãos da área de Saúde do Município.	29/10/2010
2. Propor e fazer gestões para que a Câmara aprove instrumento legal que fixe não o quantitativo, como também os vencimentos básicos de cada cargo efetivo existente no âmbito dos órgãos da área de Saúde do Município, ou providenciar a sua atualização, caso já o possua;	31/12/2010
3. Segregar as funções relativas ao controle dos documentos e informações cadastrais dos servidores e à elaboração da folha de pagamento;	31/08/2010
4. Centralizar, organizar e manter atualizado o cadastro de pessoal (efetivos, à disposição, cedidos, comissionados, contratados temporariamente e outros);	30/06/2010
5. Organizar arquivo próprio da legislação que regulamenta a concessão de vantagens (gratificações, horas extras e outras)	30/04/2010
<b>IX- PATRIMÔNIO</b>	
1. Manter arquivo próprio da documentação pertinente aos bens móveis existentes no âmbito dos órgãos da área de Saúde do Município, ou providenciar a sua atualização, caso já a possua;	30/09/2010
2. Manter arquivo próprio da documentação pertinente aos bens imóveis (escrituras, plantas, etc.), existente no âmbito dos órgãos da área de saúde do Município, pelo menos uma vez por ano.	31/03/2010
3. Realizar Inventário de bens existente (sic) no âmbito dos órgãos da área de Saúde do Município, pelo menos uma vez por ano;	31/12/2010
4. Aprovar norma disciplinando a utilização de Termos de Guarda e Responsabilidade para os bens de natureza móvel	30/11/2010
<b>X- TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO</b>	
1. Expedir normas definindo procedimentos que garantam a segurança física e lógica do ambiente de tecnologia de informação do Poder	30/11/2010

Legislativo, especialmente nos sistemas de Folha de Pagamento e Contabilidade.	
<b>XI- OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA</b>	
1. Adotar procedimentos relativos ao licenciamento, contratação, execução, fiscalização e recebimento de obras e serviços de engenharia, com base em resolução específica deste Tribunal.	30/06/2010
<b>XII- EDUCAÇÃO</b>	
1. Elaborar o Plano Municipal de Educação em conformidade com as normas expedidas	31/03/2010
2. Adotar acompanhamento periódico das ações previstas no plano municipal de educação	29/01/2010
3. Definir norma prevendo os procedimentos a serem adotados pela prefeitura para a contratação (com destaque para os elementos mínimos que devem constar do projeto básico), a medição dos serviços prestados e o pagamento dos serviços de transporte escolar, enfatizando os responsáveis por cada uma destas fases;	31/03/2010
4. Definir norma prevendo procedimentos para aquisição, recebimento, armazenamento e distribuição de itens relacionados com a merenda escolar;	31/05/2010
<b>XIII- SAÚDE PÚBLICA</b>	
1. Elaborar o Plano Municipal de Saúde para o quadriênio 2010-2013, em conformidade com as normas expedidas	31/03/2010
2. Elaborar programação anual das ações de saúde	26/02/2010
3. Elaborar anualmente o relatório de Gestão, enfatizando as ações planejadas em confronto com as executadas e a realização das metas previstas;	31/05/2010
4. Adotar acompanhamento periódico das ações previstas no plano municipal de saúde vigente,	29/01/2010
5. Definir norma prevendo procedimentos para aquisição, recebimento, armazenamento e distribuição de medicamentos e material penso	29/01/2010
<b>XIV- REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)</b>	
1. Realizar a avaliação atuarial anualmente,	31/12/2009

2. Propor e fazer gestões para que a Câmara aprove lei com a definição das alíquotas de contribuição necessárias para a cobertura de seu plano de benefícios;	31/12/2010
3. Manter atualizada a base cadastral dos segurados, com as informações mínimas exigidas em leis e regulamentos emanados do Ministério da Previdência Social para, entre, outras finalidades, dar suporte à avaliação atuarial;	31/12/2010
4. Repassar integralmente e pontualmente as contribuições previdenciárias à unidade gestora do RPPS, observando-se quanto a isso, as alíquotas previstas em lei e as parcelas remuneratórias sobre as quais elas incidem;	A partir da publicação desta Resolução
5. Utilizar os recursos previdenciários exclusivamente para o pagamento dos benefícios do RPPS, executando-se a possibilidade do estabelecimento de taxa de administração, através de lei municipal, para o custeio das despesas administrativas do regime, no limite e condições estabelecidos pelo Ministério da Previdência Social.	A partir da publicação desta Resolução

Fonte: Resolução TC Nº. 01/2009, anexo II, disponível em <http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/res-2009>.

Diante do exposto, cabe uma verificação da atuação dos Sistemas de Controle Interno dos Municípios pernambucanos, identificando até que ponto os mesmos estão agindo de forma efetiva e contribuindo para um novo padrão de gestão. Estarão todos estruturados conforme o dispositivo da Corte de Contas Estadual? Para responder a tais inquietações, foram aplicados questionários à amostra selecionada, no caso do trabalho em tela, a todos os Controladores dos Sistemas de Controle Interno dos Municípios jurisdicionados na Inspeção Regional de Bezerros, que engloba um total de 25 municipalidades. Os resultados obtidos serão evidenciados no capítulo a seguir.

## **CAPÍTULO 4- ANÁLISE DOS RESULTADOS OBSERVADOS NOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS PESQUISADOS**

O Estado de Pernambuco possui 184 (cento e oitenta e quatro Municípios), os quais estão agrupados e divididos para 08 (oito) Inspeorias do Tribunal de Contas do Estado. Tais inspeorias, por sua vez, realizam as atividades de fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial das Unidades administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. As unidades organizacionais da Corte de Contas são divididas conforme o estabelecimento da Resolução do Tribunal de Contas Nº. 01, de 17 de fevereiro de 2016, em seu artigo 1º:

- I- Inspeoria Regional de Arcoverde-IRAR;
- II- Inspeoria Regional de Bezerros-IRBE;
- III- Inspeoria Regional de Garanhuns- IRGA;
- IV- Inspeoria Regional de Palmares- IRPA;
- V- Inspeoria Regional de Petrolina- IRPE;
- VI- Inspeoria Regional de Surubim-IRSU;
- VII- Inspeoria Regional Metropolitana Norte-IRMN;
- VIII- Inspeoria Regional Metropolitana Sul- IRMS.

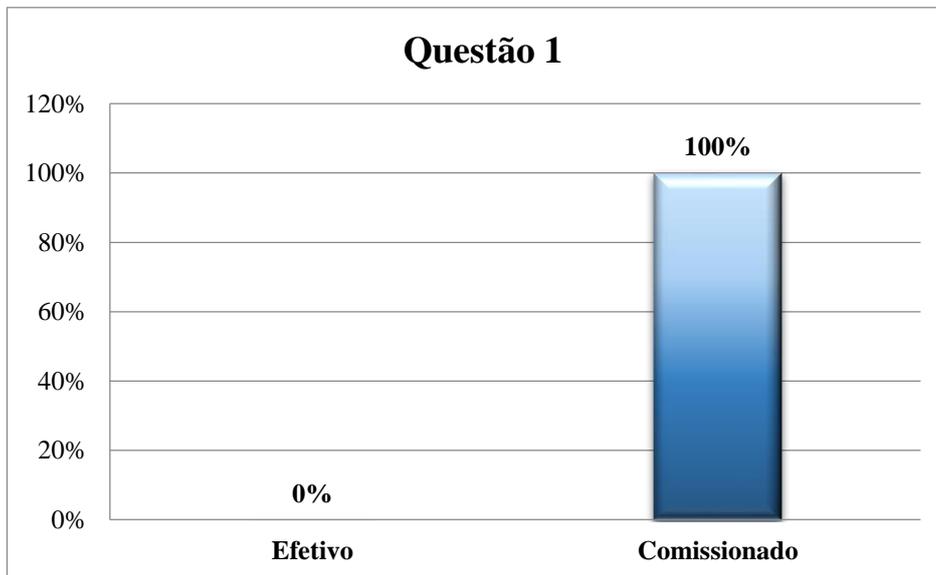
O presente trabalho tem como delimitação para análise e estudo os Municípios jurisdicionados da Unidade Organizacional do TCE/PE da Inspeoria Regional de Bezerros-IRBE. De acordo com o artigo 2ª, inciso II, os jurisdicionados nessa Inspeoria são: Agrestina, Altinho, Barra de Guabiraba, Belo Jardim, Bonito, Cachoeirinha, Calçado, Camocim de São Félix, Caruaru, Chã Grande, Cumaru, Gravatá, Ibirajuba, Jucati, Jupi, Lajedo, Passira, Riacho das Almas, Sairé, Sanharó, São Bento do Una, São Caetano, São Joaquim do Monte, Surubim e Tacaimbó.

O recorte da pesquisa foi realizado através dos Sistemas de Controle Interno desses 25 Municípios lotados na Inspeoria Regional de Bezerros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco- IRBE, onde foram encaminhados questionários com 10 (dez) perguntas, sendo 01 (uma) objetiva e 09 (nove) subjetivas, com o intuito de averiguar o alcance da efetividade desses SCI, tendo como premissa as exigências constantes na Resolução do Tribunal TC Nº. 01/2009, que regulamentou os Sistemas de Controle Interno. Além da aplicação dos referidos questionários, foram observadas as Prestações de Contas desses Municípios, disponibilizadas eletronicamente no sítio eletrônico da Corte de Contas desde o ano de 2014.

Com essa análise, visa-se observar se os relatórios dos Controladores Internos, que acompanham as prestações de contas das Prefeituras Municipais, estão evidenciando a realização de auditorias em cumprimento da Resolução em comento.

Conforme destacado, foram enviados 25 (vinte e cinco) questionários para os Controladores dos Municípios acima elencados; no entanto, houve um retorno de apenas 05 (cinco) questionários. A metodologia empregada no trabalho, quanto ao método, foi de natureza indutiva, com aplicação de questionários junto à amostra selecionada, ou seja, aplicados aos controladores internos municipais atuantes nas Municipalidades pesquisadas. Quanto aos objetivos, a pesquisa tem caráter descritivo e utilizou-se das técnicas de revisão bibliográfica e de levantamento de dados primários.

As informações auferidas através do questionário, presente em apêndice, serão apresentadas por meios de gráficos e tabelas abaixo. Neste sentido, observa-se o primeiro gráfico:

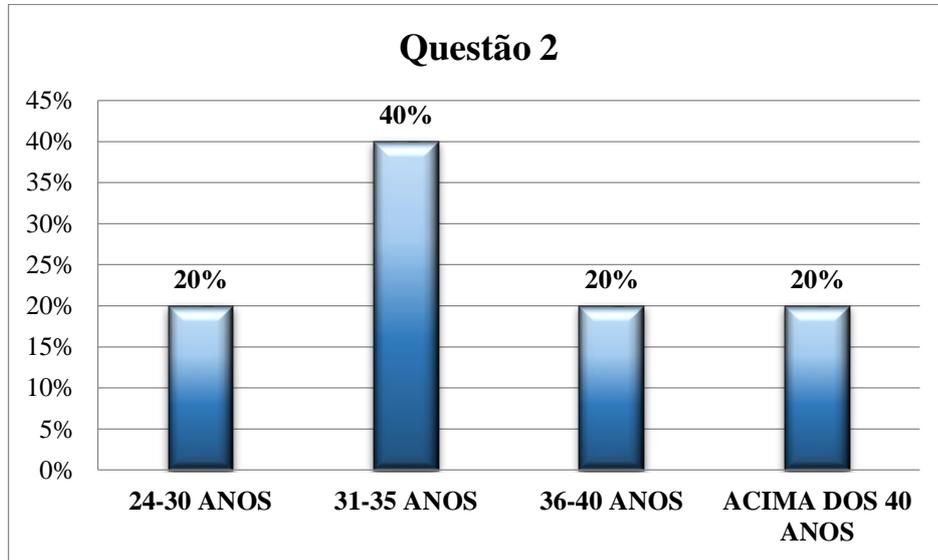


**Gráfico 1** - Vínculo dos Servidores dos SCI nos Municípios pesquisados.  
Fonte: Pesquisa Direta – Elaboração do autor.

O gráfico 1 traz uma informação bastante relevante, uma vez que, a primeira pergunta do questionário inquiria quanto ao vínculo do Coordenador do Controle Interno no Município, onde constata-se que 100% dos ocupantes dos cargos de Controladores Internos Municipais da amostra pesquisada, correspondem a servidores de vínculos de provimento comissionado, ou seja, de livre nomeação e exoneração do Administrador Público.

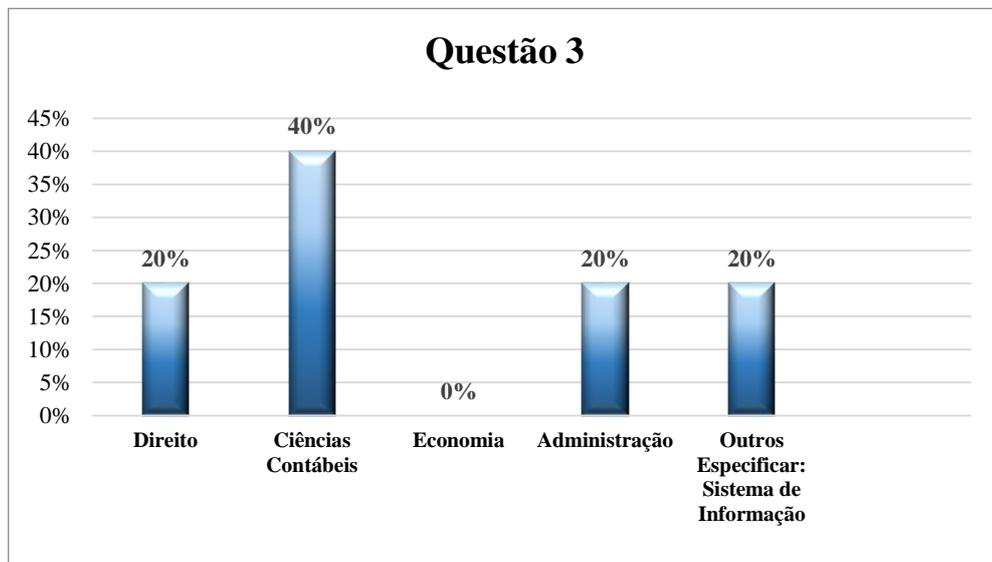
Tratando-se de funções de confiança do Chefe do Executivo, conforme estabelece o artigo 37, inciso V da Constituição Federal. Esse dado aponta que dentro do universo pesquisado não há servidores efetivos ocupando os cargos de Controladores Internos

Municipais, isso pode implicar em perda de autonomia da função, prejudicando assim o pleno exercício da função de Controle.



**Gráfico 2** - Faixa Etária dos Servidores dos SCI nos Municípios pesquisados.  
Fonte: Pesquisa Direta – Elaboração do autor.

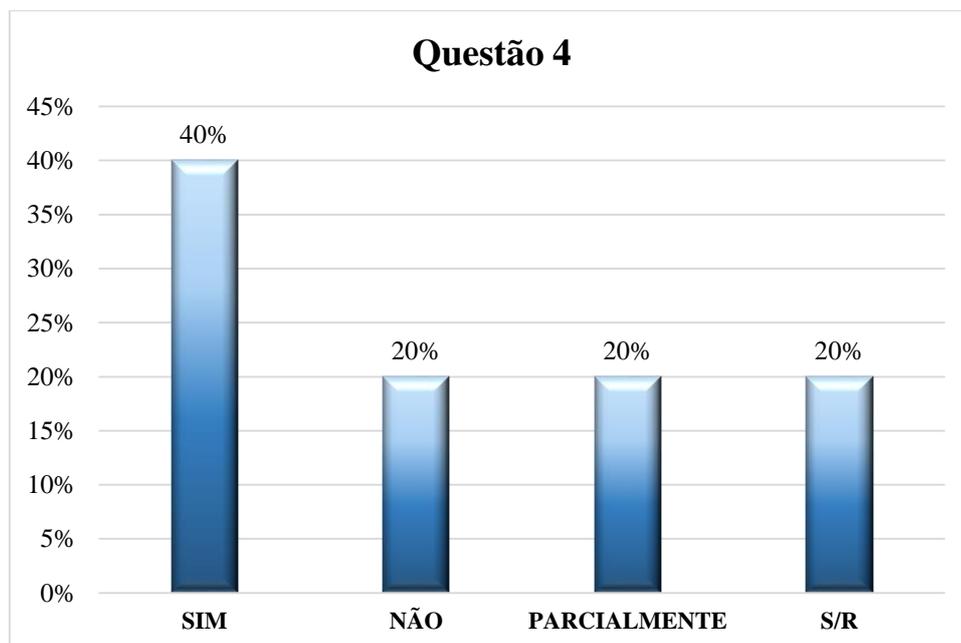
O gráfico 2 traz informações acerca da média de idade dos respondentes, onde se verificou que a maioria está dentro da faixa etária entre 31 e 35 anos, perfazendo um total de 40%, o que significa que o perfil desses ocupantes dos Cargos de Controle Interno dos Municípios pesquisados são relativamente jovens, apenas 20%, do total da população pesquisada, está acima dos 40 anos.



**Gráfico 3** - Formação Acadêmica dos Controladores Internos.  
Fonte: Pesquisa Direta – Elaboração do autor.

O gráfico 3 traz um importante dado para análise: a formação superior dos profissionais que atuam no Órgão Central de Controle Interno. A doutrina majoritária posiciona-se acerca do tema, esclarecendo que para exercer a função é primordial que o servidor tenha formação em alguma das seguintes áreas: Direito, Administração, Economia ou Ciências Contábeis. Se o Controlador tiver uma formação muito divergente destas, certamente encontrará dificuldades para entender de forma holística o exercício da máquina pública em todas as suas particularidades. O que se observa no gráfico é que, em sua maioria, os profissionais têm formação em Contabilidade, representando cerca de 40%. Ademais, apresenta-se proporção igual para as formações em Direito, Administração e Sistema de Informação, com cerca de 20%.

A próxima questão traz a seguinte inquirição: o SCI está estruturado com o padrão mínimo, conforme preconizado na Resolução TC N°. 01/2009 do Tribunal de Contas do Estado? Abaixo, evidencia-se o resultado auferido no gráfico 4:



**Gráfico 4** - Estruturação com o padrão mínimo conforme a Resolução TC N°. 01/2009.  
Fonte: Pesquisa Direta – Elaboração do autor.

A maioria dos respondentes, cerca de 40%, afirmou que o SCI o qual estão inseridos possui as condições mínimas de estruturação de acordo com o Anexo II da Resolução TC N°. 01/2009. No entanto, 20% responderam que o SCI o qual estão inseridos não possui as condições mínimas de estruturação, tendo o mesmo percentual de 20% para aqueles que afirmam que está parcialmente estruturado. Somando-se essas duas últimas respostas, chega-se

a um percentual de 40%, ou seja, um montante considerável de Municípios dentro da amostra que não possui as condições necessárias em suas Unidades de Controle Interno.

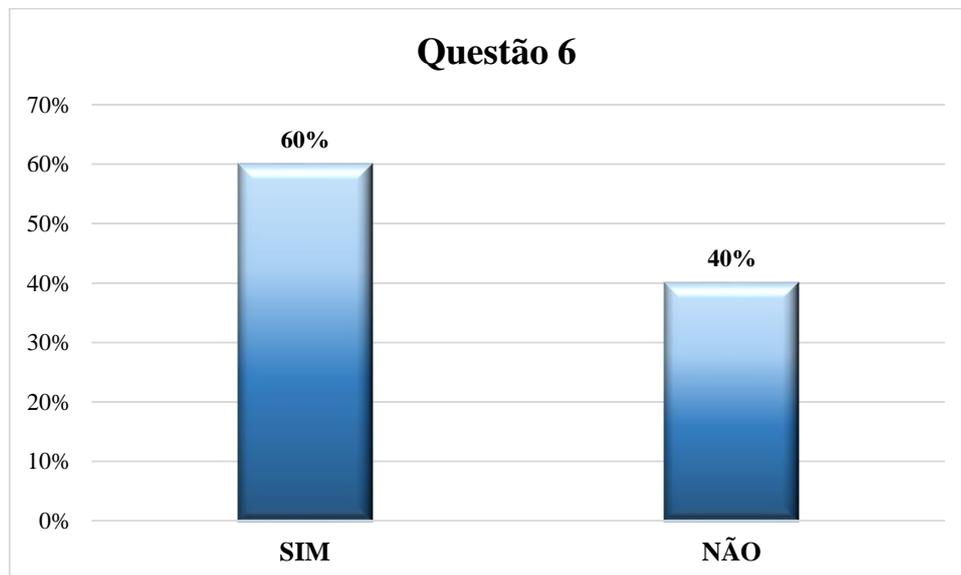
A pergunta 5 do questionário traz uma questão subjetiva e, dentro das respostas dos entrevistados sobre as condições que poderiam melhorar para a execução do trabalho no Órgão Central de Controle Interno, destaca-se a seguinte resposta, na tabela abaixo:

**Tabela 01** – Condições que poderiam melhorar a execução do trabalho no Órgão Central de Controle Interno, Questão 05.

Respondentes	Respostas
Respondente	“Por se tratar de uma “nova” área dentro da Prefeitura, a cultura principalmente aqui na nossa região... Não vê como um órgão com a sua devida importância. Precisamos trabalhar muito para mudar o que vem de anos”.

Fonte: Pesquisa Direta – Elaboração do autor.

Por seu turno, o Gráfico 5 apresenta o percentual de Controles Internos que realizaram auditorias internas, o que segue:

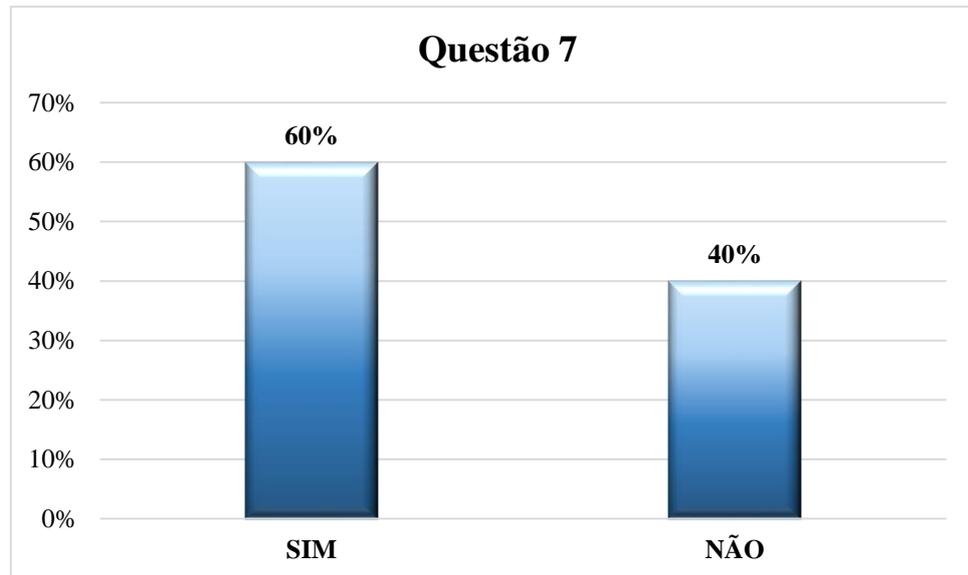


**Gráfico 5** - O SCI está realizando auditorias internas?

Fonte: Pesquisa Direta – Elaboração do autor.

O que se observa através do gráfico 5 é que 60% dos respondentes afirmaram realizar auditorias internas em seus Municípios, contra 40% que dizem não realizar. Ainda assim, o percentual dos que não realizam é consideravelmente alto para a amostra analisada.

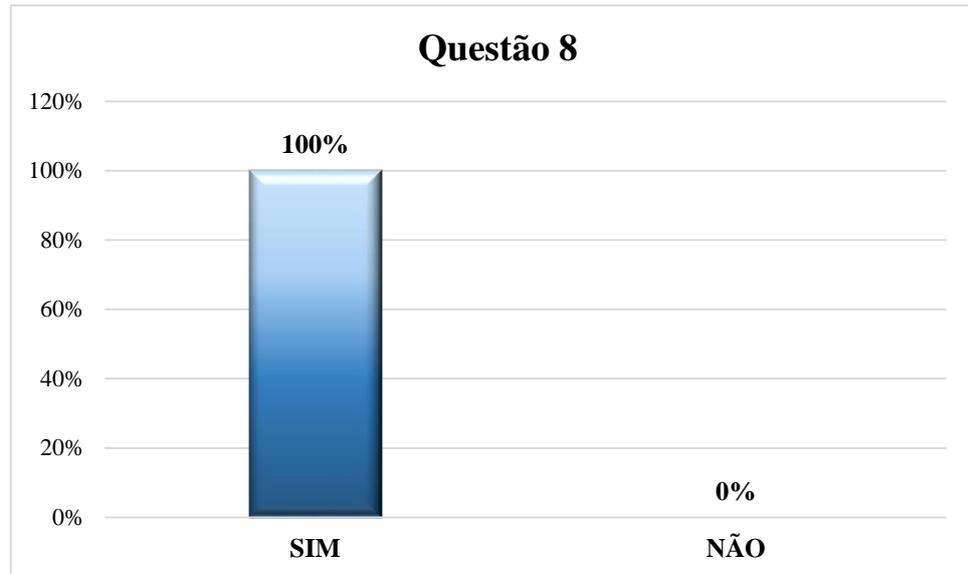
O próximo gráfico, resultante da pergunta 7 do questionário, vem em complementação à proposição anterior, onde, no caso de afirmativa em relação à realização de auditorias internas, se essas trouxeram algum resultado, gerando economicidade para a Administração Pública Municipal. Abaixo, demonstra-se graficamente o resultado da amostra selecionada:



**Gráfico 6-** Houve resultado dos trabalhos realizados pelo SCI?  
Fonte: Pesquisa Direta – Elaboração do autor.

Os percentuais foram idênticos em relação ao quesito anterior, onde se evidencia que os entrevistados afirmaram, em sua maioria – cerca de 60%, que realizaram auditorias internas e que essas resultaram em benefícios positivos para o Erário Público.

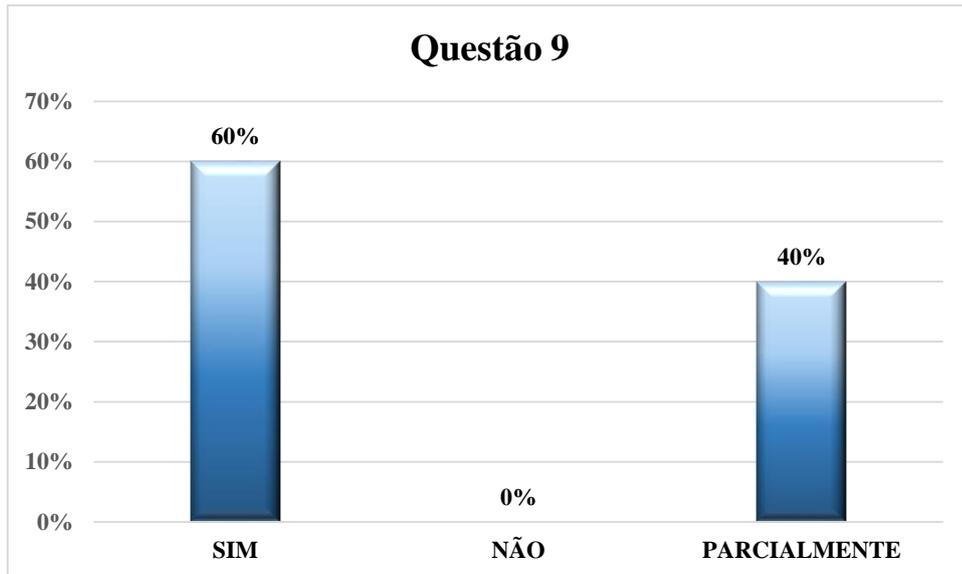
Além dos benefícios gerados com as auditorias internas na pergunta anterior de número 7, o próximo gráfico representará percentualmente o total daqueles que responderam afirmativamente se os trabalhos desenvolvidos pelo SCI têm apresentado economicidade para a Administração Municipal, onde 100% afirmam que sim, complementando o tópico anterior. Abaixo, ressalta-se a representação gráfica:



**Gráfico 7 - Trabalhos realizados geraram economicidade?**  
Fonte: Pesquisa Direta – Elaboração do autor.

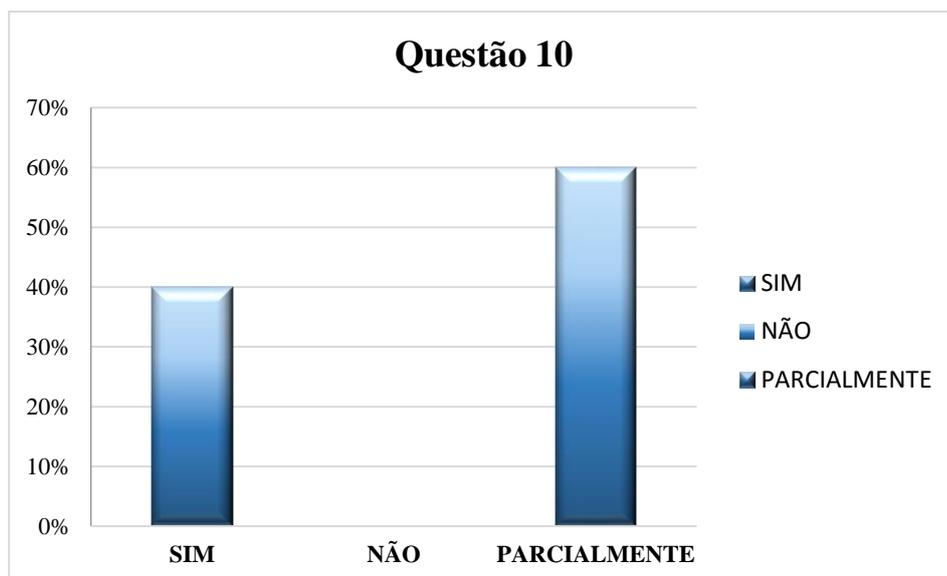
O próximo gráfico é o de número 8, onde se representa, graficamente, importante questão relacionada ao Anexo II da Resolução, que elenca as áreas dentro da Administração Pública Municipal em que atuará o Sistema de Controle Interno.

Norteados-se o trabalho que deverá ser desenvolvido pelo encarregado do Controle Interno, houve representação gráfica sobre a indagação feita aos controladores dos Municípios pesquisados acerca do acompanhamento das áreas estabelecidas pelo dispositivo legal do TCE/PE, onde se estabelece o rol de atividades a ser verificadas, fiscalizado pelo agente público responsável pelo controle da Administração Municipal. A pesquisa constatou que 60% dos entrevistados afirmaram que estão acompanhando as áreas determinadas pela Resolução, enquanto 40% acompanham parcialmente, ou seja, não abrangem efetivamente o que fora estabelecido legalmente.



**Gráfico 8** - Acompanhamento do Controle Interno nas áreas estabelecidas pela Resolução.  
Fonte: Pesquisa Direta – Elaboração do autor.

Na última pergunta, ilustrada no gráfico 9, observa-se que a maioria dos entrevistados – cerca de 60%, relatam que o SCI de seus Municípios não atuam plenamente, com autonomia e independência, no exercício de suas atribuições, o que configura ponto crucial para o cerne da problemática levantada no presente trabalho, enquanto que 40% responderam que atuam sem nenhum óbice nas funções de controle municipal.



**Gráfico 9**- Autonomia e Independência do SCI.  
Fonte: Pesquisa Direta – Elaboração do autor.

Como observado no gráfico 9, logo acima, não há total independência do SCI no exercício de suas atribuições legais; no entanto, todo o arcabouço jurídico sobre o tema

“Controle Interno da Administração Pública” evidencia que precisa haver autonomia desses órgãos de controle, configurando-se uma garantia constitucional. Se há impedimentos no desenvolvimento dessas atividades, enfraquece-se uma das principais características do Estado Moderno que é a função de controle do poder político.

Corroborando-se com os dados da pesquisa, através de informações extraídas do sítio do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, no *link* de Consultas às Prestações de Contas, observa-se o seguinte comportamento dos Controles Internos em relação à realização de Auditorias Internas, um dos itens solicitados pela Egrégia Corte de Contas no acompanhamento das Contas de Gestão das Prefeituras Municipais entregues todos os anos ao TCE/PE em formato eletrônico. Com base nas informações extraídas do portal institucional, é possível verificar o seguinte cenário nos Municípios jurisdicionados na Inspeção Regional de Bezerros, conforme tabela abaixo:

**Tabela 02** –Contas de Gestão das Prefeituras dos Municípios jurisdicionados na Inspeção Regional de Bezerros.

<b>Municípios pesquisados</b>	<b>Ano 2014</b>	<b>Ano 2015</b>
Agrestina	Não realizou	Não realizou
Altinho	Sim, realizou	Sim, realizou
Barra de Guabiraba	Não realizou	Não realizou
Belo Jardim	Sim, realizou	Sim, realizou
Bonito	Sim, realizou	Não realizou
Cachoeirinha	Não realizou	Não realizou
Calçado	Não realizou	Sim, realizou
Camocim de São Felix	Sim, realizou	Sim, realizou
Caruaru	Não realizou	Não realizou
Chã grande	Não realizou	Sim, realizou
Cumaru	Não realizou	Não realizou
Gravatá	Sim, realizou	Sim, realizou
Ibirajuba	Não realizou	Não realizou
Jucati	Não realizou	Não realizou
Jupi	Não realizou	Não realizou
Lajedo	Sim, realizou	Não realizou
Passira	Não realizou	Não realizou
Riacho das Almas	Sim, realizou	Sim, realizou
Sairé	Não realizou	Não realizou
Sanharó	Não realizou	Não realizou
São Bento do Una	Não realizou	Não realizou
São Caetano	Não realizou	Não realizou
São Joaquim do Monte	Sim, realizou	Sim, realizou
Surubim	Não realizou	Não realizou
Tacaimbó	Sim, realizou	Não realizou

Fonte: Elaboração do autor (2016).

Na análise da tabela 2, elaborada com base nos dados do TCE/PE dos anos de 2014 e 2015, verifica-se que, no ano de 2014, dos 25 Municípios pesquisados, é possível perceber que

apenas 09 municípios realizaram auditorias internas, correspondendo a apenas 36% do total, enquanto a grande maioria, 16 Municípios – cerca de 64%, não realizou qualquer procedimento de auditoria interna.

No exercício de 2015, o resultado apresentado sofre pequena alteração, aumentando-se o número de Controles Internos que não efetuaram nenhum tipo de auditoria. É possível observar que apenas 8 Sistemas de Controle Municipal realizaram algum tipo de inspeção, o que representa um percentual de 32%, enquanto que 17 não promoveram a realização de quaisquer auditorias internas, o equivalente a 68% do total.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública no Brasil passou por grandes transformações no decorrer dos últimos anos, migrando de um modelo patrimonialista, onde a essência era a pessoalidade nas ações do “administrador público”. O gestor agia conforme seus interesses e vontade, não havia uma preocupação com o bem estar social, em seguida, tivemos o Modelo Burocrata que focava na primazia das normas e no estabelecimento de procedimentos para a execução dos serviços públicos, o que deixou a gestão pública por deveras engessada e extremamente lenta com seu excesso de processos.

Em meados do século XX, a ideia de aprimoramento e de resultados da atividade estatal ganhou ares, surgindo assim, o Novo Modelo de Gestão Pública, o gerencial que volta-se para os resultados, porém, ainda se encontra em fase inicial, pois ainda está arraigado na Administração Pública no Brasil resquícios do patrimonialismo.

No entanto, para a sedimentação do Modelo Gerencial, pautado do trinômio eficiência, eficácia e efetividade é mister a implantação de mecanismos de controles da Administração Pública, pois estes proporcionarão ao Ente Público pautar-se de acordo com os princípios que regem a Gestão Pública como o da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, esses concorrem de forma uma para as boas práticas administrativas, contribuindo para a realização da atividade fim da máquina pública que é a satisfação dos interesses coletivos.

A função de controlar foi trazida na contemporaneidade, um marco característico do Estado Democrático de Direito, sendo elemento primordial, cuja finalidade precípua é de assegurar que os bens públicos sejam revertidos a população em forma de serviços públicos de qualidade, ou seja, assegurar a eficiência e a universalização das políticas públicas. Esse controle também chamado de Administrativo se estende aos três Entes Federados, o presente trabalho portou-se aos controles internos dos Municípios, tendo como recorte epistemológico as 25 (vinte e cinco) Municipalidades do Estado de Pernambuco jurisdicionadas na Inspeção Regional de Bezerros do Tribunal de Contas do Estado.

Dito isso, a problemática cerne do trabalho foi averiguar o alcance da efetividade dos Sistemas de Controle Interno desses Municípios, através de proposição de questionários com 10 perguntas, sendo 09 objetivas e 01 subjetiva, os quais foram associados aos dados extraídos das prestações de contas dessas Entidades enviados ao TCE/PE, nos anos de 2014 e 2015, extraindo-se, assim, dados que pudessem esclarecer o objetivo geral da pesquisa, que traz

relevantes dados para a promoção da discussão na academia, acerca da importância e relevância de se estudar os Controles Internos dos Municípios Pernambucanos à luz do Direito Administrativo e de todo o arcabouço legal que envolve o Controle Interno.

Para tanto, a pesquisa exposta no último capítulo trouxe elementos importantes sobre o tema, uma vez que, mesmo com toda a legislação em vigor e com mais de sete anos do advento da Resolução TC Nº. 01/2009 do TCE/PE, que obrigou a regulamentação dos Sistemas de Controle Interno no Estado, observa-se ainda a não conformidade desses órgãos com as determinações legais em termos de controle interno municipal.

Os questionários aplicados na amostra selecionada trouxeram dados significativos acerca das possíveis causas da não plenitude dos SCI, como o que foi constatado na questão 01, onde 100% dos entrevistados, ocupantes dos Órgãos de Controle são servidores de provimento comissionado, ou seja, de livre nomeação e exoneração do Chefe do Executivo. Sendo assim, percebe-se que a ausência de servidores efetivos nesta área compromete significativamente a atuação dos controles, o que de fato foi corroborado pelo questionamento realizado na questão 10, diante da qual 60% dos respondentes afirmaram ter uma autonomia e independência parciais, representando uma mitigação da autonomia, o que torna o controle administrativo interno dos Municípios inexpressivo.

A terceira proposição buscou verificar qual a formação acadêmica dos servidores responsáveis pelo SCI, observando-se que 40% dos entrevistados possuem formação em Ciências Contábeis, sendo as demais graduações verificadas em Direito, Administração e Sistema de Informação, ambas com 20%. Estes dados denotam que a formação do Controlador não está destoante em relação ao exercício de suas atribuições, não sendo esse um óbice para o desenvolvimento das ferramentas de controle.

Um dado bastante revelador foi obtido pela pergunta 04, onde se observou que apenas 40% dos SCI estão estruturados com o padrão mínimo estabelecido na Resolução do Tribunal de Contas TC Nº. 01/2009, contra 20% que afirmam que o SCI está estruturado parcialmente, enquanto 20% afirmam que ainda não está estruturado, restando 20% que não responderam.

Como complemento ao questionamento anterior, a pergunta 5 trouxe uma proposição subjetiva, onde, em caso de resposta na opção parcialmente, que fossem elencadas as condições que poderiam melhorar na execução do trabalho do SCI. A tabela apresentada no quarto capítulo, traz uma afirmação interessante, extraída de um dos questionários: “Por se tratar de uma “nova” área dentro da Prefeitura, a cultura principalmente aqui na nossa região não vê como um órgão com a sua devida importância. Precisamos trabalhar muito para mudar o que vem de anos”.

Na resposta supramencionada, identifica-se o quão frágeis se mostram os controles, onde, segundo o apontamento, o principal obstáculo possivelmente se refere a questões de uma administração em que o patrimonialismo está presente, cultura política que rechaça quaisquer mecanismos de controle administrativo.

Com relação à pergunta 6, os dados tabulados evidenciaram que 60% dos entrevistados afirmaram realizar auditorias internas nos Órgãos Municipais, contra 40% que não realizam. No entanto, estes dados conflitam diretamente com as informações extraídas das prestações de contas, disponíveis no sítio do TCE/PE. Nas prestações oficiais, ficou evidenciado em sua totalidade que os Controladores não estão realizando Auditorias Internas, fato preocupante, pois a prática de auditoria interna permite a regularização de falhas, desperdícios e previne a malversação da atividade administrativa municipal.

Diante desse cenário, extraído da pesquisa, ficou evidenciado que os Sistemas de Controle Interno – SCI Municipais não exercem de forma plena suas atividades de fiscalização e controle dos atos da Administração Pública, carecendo de autonomia e independência, entraves que enfraquecem a atuação dos mesmos. O Controle Interno é de extrema relevância e importância para a concretude do Modelo Gerencial na atividade estatal, restando, para tanto, a adoção de medidas conjuntas com os outros Poderes e a população para fortalecimento da sistemática municipal de controle.

## REFERÊNCIAS

### LIVROS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios** - da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 9ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

BALBE, Ronald da Silva. **Controle Interno e o foco nos Resultados**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado**. Barueri, SP: Manole, 2003.

BEUREN, Ilse Maria (Org). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento Aplicado ao Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2012.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual Prático e Controle Interno na Administração Pública**. Curitiba: Juruá, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. São Paulo: Saravia, 2011.

CHAVES, Renato Santos. **Auditoria e Controladoria no Setor Público - Fortalecimento dos Controles Internos**. Curitiba: Juruá, 2014.

DA CRUZ, Flávio; GLOCK, José Osvaldo. **Controle Interno nos Municípios- Orientação para Implantação e Relacionamento com os Tribunais de Contas**. São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública 2ª**. Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MIGLIAVACCA, Paulo Norberto. **Controles Internos nas Organizações**. São Paulo: Edicta, 2002.

MATIAS, Pereira José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2ªEd. São Paulo: Atlas, 2009.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

NETO, Floriano Peixoto de Azevedo Marques. **Regulação Estatal e Interesses Públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Método, 2014.

PASCARELLI FILHO, Mario. **A Nova Administração Pública: Profissionalização, Eficiência e Governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36ª Ed. São Paulo: Editora: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei N°. 4.320/64** (Direito Financeiro). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 05. ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº. 101/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 08. ago. 2015

\_\_\_\_\_. **Lei Nº. 8.429/92** (Lei de Improbidade Administrativa). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 25. mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 12.527/2011** (Lei de Acesso à Informação). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 25. mar. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO. **Resolução TC Nº. 01 de 2009**. Recife-PE, 2009. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/r2009/1435-resolucao-t-c-n-0001-2009>>. Acesso em: 25. mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Resolução TC Nº. 01 DE 2016. Recife-PE, 2016. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/resolucoes>>. Acesso em: 10. mar. 2016.

## JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental nº. 11985**. Relator: Min. CELSO DE MELLO Precedentes: Rcl 11985-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/>>. Acesso em: 25. mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade- ADI: 2361 CE**, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 24/09/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/>>. Acesso em: 25. mar. 2016.

## ARTIGOS

GOMES, Eduarco Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise da experiência de Minas Gerais**. Saulo Paulo, 2009. (Tese de Doutorado). Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/eppgg/producaoacademica/tese\\_eduardogranha.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/eppgg/producaoacademica/tese_eduardogranha.pdf)>. Acesso em: 25. mar. 2016.

## ANEXO



TEMA: Uma Análise sobre o alcance da Efetividade nos Sistemas de Controle Interno dos Municípios Jurisdicionados na Inspeção Regional de Bezerros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

1) **Qual o vínculo do Coordenador do Controle Interno no Município?**

Efetivo       Comissionado

2) **Em qual faixa etária que o Coordenador do Controle Interno?**

24-30 anos       31-35 anos       36-40 anos       acima dos 40 anos

3) **Qual sua formação acadêmica?**

Direito       Ciências Contábeis       Economia       Administração

Outras, especificar; \_\_\_\_\_

4) **O Sistema Central de Controle Interno-SCI está estruturado com o padrão mínimo, conforme a Resolução do Tribunal de Contas TC N°. 01/2009?**

SIM       NÃO       PARCIALMENTE       S/R

- 5) Caso a resposta no item anterior tenha sido: **NÃO** ou **PARCIALMENTE**, elenque as condições que poderiam melhorar a execução do trabalho no Órgão Central de Controle Interno:

---

---

---

---

---

- 6) O Sistema Central de Controle Interno está realizando auditorias internas?

SIM       NÃO

- 7) Houve algum resultado desses trabalhos de auditoria interna?

SIM       NÃO

- 8) Os trabalhos realizados pelo Sistema de Controle Interno-SCI tem apresentado economicidade para a Administração Pública Municipal?

SIM       NÃO

- 9) As áreas e ações estabelecidas na Resolução TC Nº. 01/2009 para atuação do Órgão Central do Sistema de Controle Interno-SCI estão efetivamente sendo acompanhadas?

SIM       NÃO       PARCIALMENTE

- 10) O Órgão Central do Sistema de Controle Interno- SCI atua com autonomia e independência?

SIM       NÃO       PARCIALMENTE