

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO
MUNICIPAL: ASPECTOS JURÍDICOS E PRÁTICOS
DA PREFEITURA DE SANANDUVA-RS**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Antonio Fagundes Filho

**Santa Maria, RS, Brasil
2013**

**CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO MUNICIPAL: ASPECTOS
JURÍDICOS E PRÁTICOS DA PREFEITURA DE
SANANDUVA-RS**

Antonio Fagundes Filho

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal de Santa Maria como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Pública**.

Orientadora: Dalva Maria Rigui Dotto

**Santa Maria, RS, Brasil
2013**

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Especialização**

**O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO MUNICIPAL:
ASPECTOS JURÍDICOS E PRÁTICOS DA PREFEITURA DE
SANANDUVA-RS**

elaborada por
Antonio Fagundes Filho

como requisito parcial para a obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

Dalva Maria Righi Dotto, Dr^a.
(Presidente/Orientadora)

Monica Elisa Dias Pons, Dr^a. (PUC)

Jefferson Mandraccio Fagundes, Me. (UFSM)

Santa Maria, 05 de janeiro de 2013.

Dedico este trabalho à minha noiva Paula, por reacender em mim o ideal da necessidade de fazermos da administração pública um meio honesto para ajudar a população a ter melhor qualidade de vida.

À minha mãe Marilene, por estar sempre por perto quando as dificuldades aparecem, por ser o escudo que defende e o alicerce que sustenta a família.

Ao meu pai Antonio, que, apesar das várias tempestades que enfrenta em sua vida, vence todas elas e retorna ainda mais forte para a árdua batalha diária.

À minha irmã Maríndia, pelo amor, amizade, parceria e, principalmente, pela alegria de viver e pela esperança e confiança de que dias melhores virão.

À minha avó Iracema, por ser exemplo de mulher devota aos bons costumes, honrada e leal à família. E a todos os demais familiares e amigos que são os verdadeiros tesouros que a vida me concedeu.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me dar força e saúde para enfrentar
mais este desafio.

Agradeço a minha família, minha noiva Paula, minha
mãe Marilene, pai Antonio, irmã Maríndia e avó Iracema, que
me proporcionaram condições para que este trabalho
pudesse ser realizado
e assim mais um objetivo fosse alcançado.

À Aline, que, além de tutora, professora,
coordenadora, praticamente psicóloga, foi também uma
grande amiga e a responsável por esta turma ser forte.

À minha orientadora professora Dalva e ao Tutor
Frank, pela atenção e tranquilidade que me proporcionaram
em todos os momentos em que precisei de seu auxílio e que,
apesar da distância, foram fundamentais nesta reta final.

A todos os colegas, professores e amigos dos quais
levo o respeito, os ensinamentos e o carinho.

“De tanto ver triunfar a nulidade, de tanto ver crescer as injustiças, de tanto ver agigantar-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.”

Ruy Barbosa

RESUMO

O presente trabalho elenca as principais características do Sistema de Controle Interno, sua utilização na via municipal, fazendo referência especial às experiências administrativas do controle interno do município de Sananduva, localizado na região nordeste do Estado do Rio Grande do Sul. O objetivo deste trabalho é analisar a importância e as limitações deste importante meio de controle para a municipalidade, por meio de questões jurídicas e práticas. O trabalho aqui realizado procura estabelecer, além das informações conceituais, históricas e técnicas, uma visão prática de como os membros do Sistema de Controle Interno municipal são preparados para cumprir suas atribuições e de que forma estão sendo coletados os dados necessários para uma maior efetividade quanto ao controle dos dados. Para a realização do trabalho, emprega-se a metodologia da análise doutrinária, pesquisa na Legislação do município de Sananduva-RS e entrevista aos membros do controle interno desse município. Os resultados evidenciados demonstram a necessidade da utilização de procedimentos padronizados que sejam benéficos aos gestores públicos. Evidenciam, também, a necessidade de fornecer meios mais adequados para a atuação eficaz do Sistema de Controle Interno e, principalmente, a estruturação desse Controle por meio de servidores públicos concursados, específica e unicamente, para trabalhar no controle interno municipal.

Palavras-chave: Controle interno. Gestão pública. Instituição municipal.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO	11
2.1 O Estado como instituição.....	11
2.2 O princípio da separação de poderes	17
2.3 Teoria dos freios e contrapesos	24
2.4 O princípio da separação de poderes nas Constituições	26
3 GESTÃO PÚBLICA E CONTROLE INTERNO.....	31
3.1 Evolução histórica da Administração Pública	34
3.2 Os princípios da Gestão Pública	39
3.3 Controle Interno e Externo na Administração Pública	44
4 O CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS.....	47
4.1 Conceitos relativos ao Sistema de Controle Interno.....	50
4.2 Pressupostos legais do controle interno.....	52
4.3 Formas de atuação do controle interno	56
5 O CONTROLE INTERNO NO MUNICÍPIO DE SANANDUVA-RS.....	61
5.1 Metodologia aplicada à pesquisa	61
5.2 Legislação municipal	63
5.3 Estrutura do controle interno municipal	67
5.4 Operacionalização do controle interno municipal	69
6 CONCLUSÃO.....	72
REFERÊNCIAS.....	74
Apêndice A – Instrumento de coleta de dados - questionário	79
Anexo A – Plano de trabalho do controle interno da prefeitura de Sananduva-RS ...	82

1 INTRODUÇÃO

Os agentes públicos atualmente estão sendo exigidos cada vez mais pela população, visto que a Administração Pública evoluiu juntamente com a noção de Estado. A economia, não só na área pública, mas também nas empresas e lares, exige um esforço ainda maior para que se possam vivenciar as mudanças no comportamento e exigências da sociedade. (PAULA, 2005, p. 21-23).

Sendo assim, para que o gestor público possa suprir as expectativas da sociedade contemporânea, necessita este e sua equipe de um trabalho constante de aperfeiçoamento técnico, modificando a maneira de administrar, de modo a não dar espaço para falhas que possam colocar em risco o bem-estar da população local.

Tal profissionalismo da gestão pública não só é desejado como exigido atualmente, em razão das leis aprovadas, principalmente, nas duas últimas décadas. Tais leis fazem do candidato eleito pelo povo um gestor do ente público, e não mais um mero apreciador político que somente realizava obras que lhe trouxessem votos de determinada classe ou em determinado local, não se importando com o restante da população por ele administrada.

Hoje, é extremamente necessário que os gestores sigam as normas. Para isso, precisam investir percentuais pré-estabelecidos na lei tanto para educação como para a saúde. Necessitam, assim, que suas obras estejam de acordo com o Projeto Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual, portanto, precisando cada vez mais conhecer as leis e as ciências da contabilidade, da administração e do direito, para que possam gerir com responsabilidade, transparência e eficiência.

Para conseguir satisfazer o interesse público, é indispensável que o gestor atente para os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, é preciso que o gestor tenha controle prévio de tudo o que se passa durante sua administração à frente do ente público.

É devido à necessidade de profissionalizar a gestão pública que o Sistema de Controle Interno se mostra tão relevante. Os Tribunais de Contas vêm fazendo um trabalho muito importante para que o gestor possa administrar dentro dos preceitos legais. Porém, se junto com o controle interno existir uma estrutura dotada de técnicos capazes de identificar e prevenir erros ou até mesmo fraudes, o gestor

diminuirá consideravelmente o desperdício de dinheiro público, podendo, então, preocupar-se apenas com o bem-estar e a qualidade de vida da população.

Sabendo que as necessidades da sociedade nunca se extinguirão e que os recursos disponíveis ao ente público são sempre insuficientes para estancar todos os problemas, é necessário que o gestor avalie a situação local e estabeleça políticas públicas prioritárias para amparar a população. Nesse contexto é que há a necessidade da implantação da Administração da Qualidade Total. Segundo Paula (2005, p. 58-59), a nova Administração Pública exige a técnica mais apurada possível para plantar as sementes da esperança e colher os frutos do desenvolvimento, para atender com qualidade, baixos custos e de forma que se possa flexibilizar a máquina pública, cobrando cada dia mais dos funcionários públicos uma conduta reta e perfeccionista para que o beneficiado seja sempre o cidadão.

No presente trabalho, o Sistema de Controle Interno é focalizado sob a ótica da Administração Pública Municipal, com o objetivo de analisar a importância e as limitações desse importante meio de controle para a municipalidade. Isso é empreendido com base em questões jurídicas e práticas, com ênfase à experiência dos agentes do município de Sananduva, localizado na região nordeste do Rio Grande do Sul, em razão de expressar bem a realidade dos pequenos e médios municípios do país, onde devem ser alavancados melhoramentos e modificações nas condições de prestação desses serviços tão relevantes. Com efeito, este trabalho deve ser realizado de forma que possa auxiliar ainda mais o gestor.

Conforme os ensinamentos de Cruz (2007, p. 13-14), os municípios brasileiros devem buscar cada vez mais a profissionalização de todos os setores da Administração Pública, e no Controle interno não é diferente. Afinal, controlar na esfera da gestão pública nada mais deve ser do que dominar o conhecimento sobre as metas estabelecidas, cobrar que estas sejam realizadas da forma mais eficiente possível e que os objetivos sejam alcançados, a fim de que se possa garantir a eficácia da política adotada que virá beneficiar a população.

Além do que já foi referido, é obrigatório, por exigência da Constituição Federal e da Lei Complementar 101, de 2000, que o gestor acompanhe os serviços públicos, a aplicação dos recursos e que, assim, se preserve o patrimônio público. Tudo isso deve, ainda, ser acompanhado de perto pela população por meio da transparência das contas públicas.

Diante do exposto, cumpre salientar que o controle interno municipal é responsável por prevenir, mediante fiscalização, erros involuntários, desperdícios e possíveis fraudes, mas também deve detectar e corrigir tais falhas para que a administração atenda com efetividade as necessidades coletivas.

Assim, a presente monografia é realizada sob a égide da abordagem qualitativa e descritiva, por meio de pesquisa bibliográfica, que busca, especificamente, identificar os principais aspectos jurídicos e práticos que influenciam numa melhor prestação, as principais dificuldades enfrentadas pelos servidores que atuam no Sistema de Controle Interno municipal e, principalmente, analisar as práticas que geram bons resultados na gestão pública municipal e evitam que os gestores públicos sejam penalizados pelos Tribunais de Contas por possíveis práticas de improbidade administrativa.

2 FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO

Para contextualizar o tema proposto neste estudo, inicialmente, se apresentam os conceitos, características, formação e desenvolvimento do Estado. Esses conceitos são importantes no estudo da Administração Pública, porque esta não existiria sem que o Estado tivesse se desenvolvido ao longo dos tempos.

Essas mudanças ocorreram, muitas vezes, por meio de revoluções que modificaram toda a forma de pensar e agir das sociedades, chegando até os dias atuais da forma como se está identificando neste trabalho.

É importante, assim, que se faça o estudo sobre a formação e o desenvolvimento do Estado para que se possa, com base nos relatos dos pensadores antigos, entender as razões da evolução no pensamento dos filósofos contemporâneos que se prestam a apontar erros e encontrar soluções técnicas de forma universal para que a Gestão Pública consiga servir de forma cada vez melhor seu cliente, o cidadão.

2.1 O Estado como instituição

Para que se possa falar em uma nova forma de Administração Pública, desde logo é necessário que se analisem questões estruturais quanto à origem e à formação do Estado, aos fundamentos do Estado Brasileiro, à tripartição de poderes e ao sistema federativo de uma visão legal.

Sendo assim, analisar-se-ão as considerações históricas acerca do Estado enquanto instituição, sua formação, seus fundamentos e elementos com o intuito de adentrar mais especificamente nas funções de cada ente estatal. Também será verificado como é possível que estes possam reconstruir, embasados na lei, sua atuação gerencial com as doutrinas, teses e práticas atuais de gestão.

Sendo a compreensão de Montesquieu e de sua obra **Do espírito das leis** de suma importância para o entendimento das definições de Estado e, principalmente, do princípio da separação de poderes – eis que esta é considerada difusora de tal princípio que se configura como um dos princípios basilares do Estado Democrático

e de salvaguarda da liberdade e igualdade dos povos –, este capítulo terá início com a origem dessa obra e o pensamento desse filósofo cujas ideias até hoje geram discussões e que, com seus ensinamentos, quebrou paradigmas em seu tempo.

Vale ressaltar que será dada ênfase, também, neste capítulo, aos diversos pensadores que influenciaram o que se entende, hoje, por Estado Democrático de Direito, bem como à exaltação deste nas diversas constituições em todo o mundo. O Estado como instituição e a moderna teoria dos freios e contrapesos como forma de controle entre os poderes serão igualmente trazidos à baila para contextualizar as implicações quando se fala de mudanças e em uma nova forma de pensar Administração Pública.

Sendo assim, partir-se-á de imediato para a análise filosófica de alguns pensadores que influenciam ainda hoje nosso pensamento. Inicia-se com o ensinamento talvez mais célebre de Aristóteles (2002, p. 14) quanto à política e à sociedade, no qual afirmava, sob as lentes de uma concepção naturalista da formação da sociedade, que: “o homem é um animal político, por natureza, que deve viver em sociedade, e que aquele que por instinto e não por inibição de qualquer circunstância, deixa de participar de uma cidade, é um ser vil ou superior ao homem” e, portanto, apenas excepcionalmente viveria isolado.

Ensinava, ainda, o sábio grego Aristóteles (2002, p. 15), nesta mesma perspectiva: “o que não consegue viver em sociedade, ou que não necessita de nada porque se basta a si mesmo, não participa do Estado; é um bruto ou uma divindade. A natureza faz assim com que todos os homens se associem”. Quanto à concepção naturalista, relata Fábria do Prado:

[...] como adeptos da teoria naturalista, destacam-se, ainda, Cícero, defensor do impulso associativo, e Santo Tomás de Aquino, para quem a vida humana, isolada, somente poderia ser justificada nas hipóteses de *excellentia naturae*, *corruptio naturae* e *malafortuna*. O conceber de uma sociedade natural pressupõe a existência do impulso associativo e baseia-se no fato de que o homem, em seus mais diversos estados evolutivos, sempre foi encontrado em situação de convivência, condição esta que seria inerente à natureza humana. (2003, p. 194-195, grifo da autora).

Também de acordo com Fábria do Prado, o pensamento de Thomas Hobbes é merecedor de destaque quanto ao preceito contratual da sociedade. Tal filósofo

afirma haver a existência de um homem pré-social, sem qualquer freio de ordem moral ou política. Regido pelos instintos, o ser humano viveria em um estado de natureza, estado que traria insegurança, pois estaria em jogo a sobrevivência dos indivíduos, que se encontrariam em guerra, todos contra todos. Desse quadro de insegurança, faz-se necessário e racional que seja instituído um poder capaz de controlar os indivíduos, sujeitando todos por meio de limites concretos. O Estado é, assim, uma sociedade constituída de indivíduos unidos e organizados por um objetivo comum. Os limites retratados devem, então, estar determinados por normas de direito positivo, formando, desse modo, uma sociedade política, hierarquizada na forma de governantes e governados e tendo como finalidade o bem público. (PRADO, 2003, p. 195-196).

Quanto à finalidade própria de governantes e governados, de que trata Hobbes, que seria o bem público, cabe citar um ensinamento muito importante para os dias de hoje e que, provavelmente, não foi repassado a muitos dos nossos governantes. Trata-se de um pensamento do filósofo grego Platão, em sua obra **A República**, onde relata um diálogo de Sócrates com Glauco e outros cidadãos atenienses. Sobre a vergonha recaída sobre certos governantes que teriam amor somente às honrarias e riquezas, o pensador teria afirmado que:

Por este motivo, por conseguinte, os homens de bem não querem governar nem por causa da riqueza, nem das honrarias, porquanto não querem ser tratados por mercenários, exigindo abertamente a recompensa do seu cargo, nem de ladrões, tirando vantagem da sua posição. Também não querem governar por causa das honrarias, uma vez que não as estimam. [...]. Ora, o maior dos castigos é ser governado por quem é pior do que nós, se não quisermos governar nós mesmos. É com receio disso, me parece, que os bons ocupam as magistraturas, quando governam. (2002, p. 34).

Sobre a soberania, José Cretella Júnior destaca que:

[...] a [sua] marca essencial [...] é a posse do Poder Constituinte. Por ele, com efeito, o soberano detém ao mesmo tempo o domínio da ideia de direito, que serve de princípio diretor para a vida estatal e para a escolha dos governantes [...]. A soberania é o fundamento – e deve ser o fundamento – de todo e qualquer tipo de Estado, democrático ou ditatorial, monárquico, republicano, federativo ou unitário, porque esse traço é característico de independência, na órbita externa ou internacional [...]. Soberano é o Estado. “Soberana é a Nação. As formas de governo são fenômenos eventuais com que se apresenta o Estado, num dado momento. Só nesse sentido é que se pode afirmar que a República Federativa do Brasil é soberana, quando, a rigor, soberano é o Estado brasileiro sob a forma republicana.” (1998, p. 230, grifo do autor).

José Afonso da Silva, por seu turno, ressalta que:

O Estado, como se nota, constitui-se de quatro elementos essenciais: um poder soberano de um povo situado num território com certas finalidades. E a constituição [...] é o conjunto de normas que organizam estes elementos constitutivos do Estado: povo, território, poder e fins. (2006, p. 98).

Fábria do Prado cita doutrinadores tradicionais, indicando como elementos constitutivos do Estado *povo*, *território* e *soberania*, assim entendidos:

a) povo: é o conjunto de todos aqueles para os quais vigora uma determinada ordem jurídica. “São vários os sentidos dessa expressão. Juridicamente povo é o conjunto dos cidadãos do Estado. Não é apenas o âmbito pessoal de validade da norma jurídica na concepção da Hans Kelsen. Nem abarca os sentidos de população, conceito meramente demográfico, ou de nação, componente emocional, incluindo também o povo que já se foi – a história – o povo que virá – a posteridade. O povo é o substrato humano do Estado.” b) território: “é o domínio espacial de vigência de uma ordem jurídica estatal.” Nesse sentido, pode-se considerar o território como a base física do Estado e que lhe fornece não apenas recursos materiais como também limites à jurisdição. Para o mesmo doutrinador, “sem território não pode haver Estado [...]. Os povos nômades, mesmo sujeitos à autoridade de um chefe, não formam um Estado, porque o território deste deve ser fixo e determinado, uma vez que constitui o limite físico do seu poder jurídico.” c) soberania: sempre ligada à noção de poder, é definida por Miguel Reale como “o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência.” “Tem soberania quem possui poder supremo, absoluto e incontestável, que não reconhece, acima de si, nenhum outro poder. Bem por isso, ele sobrepõe toda e qualquer autoridade (daí: supra, supremus, soberano, soberania).” (2003, p. 198-199, grifo da autora).

Em se tratando da atual Carta Magna brasileira, Prado (2003, p. 212) afirma que, por meio desse documento, procurou-se restaurar o federalismo, promovendo desenvolvimento da União, dos estados e municípios. Para tanto, conferiu maior equilíbrio entre os entes federados citados, através da descentralização.

Raul Machado Horta acentua quanto à descentralização das funções do Estado brasileiro atual:

A reformulação da repartição de competências reclama uma descentralização da competência Legislativa, que se concentrou exageradamente na União Federal. Tecnicamente essa descentralização se realizaria no sentido de ampliar as matérias da legislação comum à união e aos Estados-Membros, deferindo-se à união a legislação de normas gerais e aos Estados a legislação complementar, no campo das normas gerais. O deslocamento de matérias da competência exclusiva da União para o da legislação comum, a ser objeto de dupla atividade legislativa, a da União no domínio da legislação de normas gerais e a do Estado na complementação da legislação federal, representa um reforço quantitativo e qualitativo da competência estadual para legislar. Cada Estado-Membro afeiçoa às necessidades de seu ordenamento a legislação federal de normas gerais, desde que essa legislação não se torne exaustiva e integral. É da natureza de legislação de normas gerais a não exaustividade de seus preceitos, de forma a permitir o seu preenchimento na via da legislação complementar estadual. A ampliação do campo da legislação comum é particularmente adequada ao federalismo de dimensão continental, como o brasileiro, no qual as unidades federadas não se apresentam homogêneas e, ao contrário, exibem flagrantes disparidades de estrutura econômica, social, financeira e administrativa. (1995, p. 355-356).

Pelo estudo atual, nota-se que a Constituição de 1988 estabeleceu maior autonomia política para os Estados-Membros e, em especial, para os municípios. Com isso, segundo Fábila do Prado (2003, p. 214), “evidencia-se não somente maior preocupação com o aperfeiçoamento do processo democrático, mas também o reconhecimento de que na esfera municipal as políticas sociais ganham maior potencialidade e eficácia”.

É nesse sentido que José Renato Nalini (1997, p. 124) preocupa-se e observa: “A desmesurada ampliação das competências e, por via de resultado, da força do Executivo não se verifica somente nos Estados Unitários. Também os Estados Federais registram idêntico rumo”. Dessa forma, o Poder Executivo acaba centralizando excessivamente, também, na organização federal, ocasionando um predomínio do executivo federal em detrimento das autonomias locais. Lembra

Prado (2003, p. 215) que: “A inserção dos Municípios na Constituição Federal de 1988 como unidades integrantes da federação brasileira ampliou a participação desses entes federados nos destinos da nação, ainda que mediante a maior atuação do Executivo.”

Deve ser analisada, igualmente, a função de cada poder na organização do Estado brasileiro. Inicialmente, o Poder Legislativo Federal, bicameral, é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. É fundamental que se diferenciem os Legislativos Estadual, Distrital e Municipal, nos quais se consagra o sistema unicameral. O Poder Executivo constitui órgão cuja função típica é o exercício da chefia do Estado, da chefia de governo e da administração geral do Estado. Entre suas funções atípicas, estão o ato de legislar e o de julgar seu contencioso administrativo. Por fim, completando a tripartição de poderes, em sua divisão clássica, está o Poder Judiciário. Sua presença garante o verdadeiro Estado Democrático de Direito. Aplicam-se aos membros julgadores certas garantias, tais como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos.

O Poder Legislativo possui como funções típicas as atribuições legislativas, concretizadas pelo processo legislativo, e as funções de fiscalização e controle, realizadas através de pedidos de informações endereçados aos Ministros de Estado ou aos seus subordinados; a criação de comissões parlamentares de inquérito com o objetivo de investigar fatos relevantes para a política nacional.

Dessa forma, sabendo que o Executivo, atualmente, dispensa maiores atribuições em nosso Estado, e, em consequência disso, de um poder muito maior frente ao Legislativo, chegando, de certo modo, quase a suprimi-lo em sua função primeira, que é legislar, necessita-se de um controle ainda mais forte sobre os chefes dos executivos federal, estaduais e também municipais. Essa teoria, ainda mais moderna que o princípio da separação de poderes, é a teoria dos freios e contrapesos, que será analisada, neste capítulo, em momento oportuno.

2.2 O princípio da separação de poderes

Segundo o sistema político medieval, o monarca era tido como figura central do poder, estando recaída sobre ele a ideia de soberania. O soberano era visto como figura quase divina ou emanada pelo poder divino e que deveria prestar contas apenas a Deus, e não a seus súditos – dogma da origem divina do poder. Tal postura sustentou o absolutismo e, segundo Sousa (1999, p. 19-21), começa a ser posta em crise e vai ensejar a concretização do princípio da separação de poderes a partir das ideias de Hobbes, Locke, Rousseau e Montesquieu, entre outros que demonstram que o poder tem origem popular, e não divina. É pela doutrina do contratualismo que vai ocorrer a quebra desse paradigma e, portanto, surgirá a crença de que o fundamento de validade do poder encontra-se nos súditos, ou seja, no povo, e não mais em Deus, nascendo, assim, o chamado Estado moderno.

O princípio da separação de poderes teve sua sistematização na obra **Do espírito das leis**, de Montesquieu, de inquestionável influência sobre o moderno Estado de Direito, empregado como verdadeira salvaguarda da liberdade. Porém, outros pensadores também previram o princípio com algumas diferenças.

Aristóteles (2002, p. 199), em sua obra **Política**, afirma que “existe em todo o governo as três partes nas quais o legislador consciente deve fazer valer o interesse e a conveniência particulares”. Essas três partes referidas pelo filósofo seriam divididas em: a que deliberava acerca dos negócios públicos, a que exercia a magistratura, uma espécie de função executiva, e a que administrava a Justiça.

Segundo Massuda, a referência de Aristóteles aos três poderes parece expressar o desenvolvimento inicial da doutrina da separação dos poderes. No entanto,

Somente com Locke e Montesquieu essa realidade contemplada por Aristóteles viria a se converter em autêntica reivindicação. Essa ideia mostra-se mais desenvolvida em Montesquieu, por estar voltada contra o absolutismo que, na Inglaterra, jamais atingiu as dimensões do sistema dominante no continente. (2001, p. 65).

John Locke (2002, p. 110) faz referência ao princípio e disciplina que o poder supremo enquanto vigora um governo é o Poder Legislativo, pois o poder que faz leis para os outros poderes deve ser necessariamente superior aos demais e afirma que todos os outros poderes vigentes na sociedade devem ser derivados do Legislativo, ou a ele subordinados.

Paulo Bonavides (2006, p. 147) comenta que Locke pode ser considerado um pensador quase tão moderno quanto Montesquieu, no tocante à separação de poderes, ressaltando que o primeiro faz a distinção entre os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, e reporta-se, também, a um quarto poder, a prerrogativa.

Leomar Barros Amorim de Sousa (1999, p. 21-25) traz breves relatos sobre o pensamento e a teoria de Hobbes, Locke e Rousseau frente a essa matéria. Para o primeiro, autor de **O Leviatã**, o poder estaria ligado ao povo, sendo deste originário, para assegurar-lhe a vida e a liberdade. Locke, em **O segundo tratado sobre o governo civil**, refere que o homem já seria titular do direito à vida, à liberdade e à propriedade, porém lhe faltaria alguém investido de autoridade superior para garantia e preservação desses direitos. Necessário seria, então, outorgar poder ao monarca, para que este pudesse fazer cumprir regras para o convívio social, explicando-se, assim, a ideia do contrato social, difundida por Rousseau na obra **Do contrato social**. Para esse pensador, o contrato social deveria servir para tutelar o estado de liberdade no qual os homens são livres e iguais. A liberdade natural do homem seria pactuada pelo contrato social em benefício de toda a sociedade.

Rousseau (2005, p. 50) fala, ainda, da necessidade da separação dos poderes: “se aquele que governa os homens não deve governar as leis, o que governa as leis também não deve governar os homens.” Para o pensador suíço, a lei não é um ato arbitrário do governante, e sim resultado da vontade geral. Além disso, entende que:

[...] o povo inteiro só a si mesmo se considera quando estatui acerca de todo o povo; e, se neste caso se forma uma relação, é do objeto inteiro sob um aspecto ao objeto inteiro sob outro aspecto, sem nenhuma divisão do todo; a matéria então em que se estatui é geral, como a vontade que estatui; eis o ato que eu chamo lei. (2005, p. 48).

No terceiro capítulo da obra **Do contrato social**, intitulado “Se a vontade geral pode errar”, refere o pensador (2005, p. 41) que: “Há comumente grande diferença entre a vontade de todos e a vontade geral”, pois a vontade de todos seria a soma de vontades particulares, que só vê interesses, enquanto a vontade geral tem como objetivo o interesse comum.

Certamente, Montesquieu e sua obra **Do espírito das leis** são os maiores responsáveis pela formação do princípio da separação dos poderes. Fábria do Prado (2003, p. 203) assim justifica tal afirmação: “Para Montesquieu, as três espécies de poderes existentes no Estado devem estar separadas, ou seja, distribuídas nitidamente entre titulares diversos e autônomos, de forma a evitar-se a concentração que, inevitavelmente, conduz ao absolutismo – ao arbítrio.”

Conforme Bonavides, a grande reflexão política de Montesquieu gira em torno do conceito de liberdade e segue afirmando que, para o pensador francês, a liberdade está calcada em fazer tudo o que a lei permite. A definição de liberdade da qual fala Bonavides (2002, p.164) é relatada pelo filósofo da seguinte forma: “é o direito de fazer tudo aquilo que as leis facultam; se um cidadão pudesse fazer tudo o que elas proíbem, não teria mais liberdade, uma vez que os outros teriam também este poder.” Expõe, ainda, Montesquieu (2002), que somente existe liberdade política para o cidadão em estados moderados e nos estados em que não se abusa desse poder, pois todo governante seria tentado a abusos em determinado período. Nas palavras de Bonavides:

A experiência eterna nos mostra que todo homem que tem poder é sempre tentado a abusar dele; e assim irá seguindo até que encontre limites. E para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder contenha o poder. (2002, p. 164-165).

De acordo com Montesquieu (2002, p.165), em cada Estado, “existem três espécies de poderes: poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o Poder Executivo daquelas que dependem do direito civil.” A cada um desses poderes correspondem, segundo o pensador francês, determinadas funções. Através do primeiro poder, o Poder Legislativo, fazem-se leis para sempre ou para determinada época, bem como se aperfeiçoam ou abrogam as

que já se acham feitas. O Poder Executivo trata das coisas que dependem do direito das gentes. Segundo poder de que trata Montesquieu – que para nós seria o Poder Executivo –, ocupa-se o príncipe ou magistrados da paz e da guerra, envia e recebe embaixadores, estabelece a segurança e previne as invasões. O Poder Executivo daquelas que dependem do direito civil, terceiro poder tratado pelo filósofo, seria para nós o Judiciário – dá ao príncipe ou magistrado a faculdade de punir os crimes ou julgar os dissídios da ordem civil.

Celso Ribeiro Bastos, citado por Fábria do Prado, em interessante observação, assinala que:

O traço mais importante da teoria elaborada por Montesquieu não foi o de identificar estas três funções, pois elas já haviam sido abordadas por Aristóteles, mas o de demonstrar que tal divisão possibilitaria um maior controle do poder que se encontra nas mãos do Estado. A ideia de um sistema de freios e contrapesos, onde cada órgão exerça as suas competências e também controle o outro, é que garantiu o sucesso da teoria de Montesquieu. (2003, p. 203).

O próprio Montesquieu chamou o segundo poder de Poder Executivo do Estado e o terceiro de "o poder de julgar", ficando clara a presença do princípio da separação de poderes em sua obra. Importante se faz abalizar que, para Montesquieu (2002, p. 166), o conceito de liberdade política em um cidadão define-se como “essa tranquilidade de espírito, que decorre da opinião que cada um tem da sua segurança; e para que se tenha essa liberdade, cumpre que o governo seja de tal modo que um cidadão não possa temer outro cidadão.”

Retrata o pensador que, se o Poder Legislativo e o Poder Executivo estiverem reunidos em um só homem ou corpo de magistrados, não há liberdade. Explica que isso se deve à possibilidade de o monarca ou de o senado criar leis tirânicas e aplicá-las, dessa forma, ao povo. Quanto ao Poder Judiciário, também não haverá liberdade se

[...] o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se o poder de julgar estiver unido ao legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria o legislador. E se estiver ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. (2002, p. 166).

A grande preocupação do filósofo francês é com a união dos poderes nas mãos de uma só pessoa ou de um grupo de pessoas. Para ele, era de fundamental importância frear o poder que se encontrava nas mãos de poucos e tirava a liberdade dos cidadãos. A forma que encontrou para isso foi a teoria da separação dos poderes, descrita na magnífica obra **Do espírito das leis**. Ressalta, ainda, o pensador que:

Tudo então estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou o dos nobres, ou o do povo, exercesse estes três poderes: o de criar as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as querelas dos particulares. (2002, p. 166).

O princípio da separação de poderes teve, também, excelente acolhida na obra do filósofo alemão Kant. Segundo Paulo Bonavides (2006, p. 150-151), este pensador “enalteceu, sobretudo, o aspecto ético elevando os poderes à categoria de ‘dignidades’, ‘pessoas morais’, em relação de coordenação (*potestas coordinatae*), sem sacrifício da vontade geral uma.”

Bonavides ainda ensina que também Kant separava em três a estrutura de poderes do Estado: poder legislativo soberano, poder executivo e poder judiciário. Diz que o filósofo alemão estabeleceu um silogismo da ordem estatal, onde o legislativo se apresenta como premissa maior; o executivo, como premissa menor; e o judiciário, como a conclusão. Os três poderes estariam sempre em uma esfera elevada de valoração ética. O filósofo insistia, dessa forma, na majestade dos três poderes, ou seja, na sua quase perfeição, afirmando que “o legislativo é ‘irrepreensível’, o executivo ‘irresistível’ e o judiciário ‘inapelável’”. (apud BONAVIDES, 2006, p. 151).

Segundo Sousa, outro influente teórico da separação de poderes é Benjamin Constant, que, além dos já clássicos poderes legislativo, executivo e judiciário, propõe a existência de um quarto poder, o poder moderador, que seria um poder neutro, que atuaria para dirimir conflitos políticos e crises entre os outros três poderes. Desse modo, o poder moderador atuaria como um mediador de conflitos, um juiz com o objetivo de restaurar a paz e o equilíbrio entre os poderes. Segundo Sousa, Constant conceituou o poder moderador como:

A chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos. (1999, p. 31).

Portanto, o titular do poder moderador seria o rei. De acordo com Bonavides (2006, p. 152), o prestígio do princípio da separação de poderes na doutrina constitucional do liberalismo “decorre da crença no seu emprego como garantia das liberdades individuais ou mais precisamente como penhor dos recém-adquiridos direitos políticos da burguesia frente ao antigo poder das realezas absolutas.”

Afirma Adriano Damásio que os poderes devem ser bem e suficientemente divididos para trazer estabilidade, segurança e harmonia social. Na sua expressão,

[...] a má ou insuficiente divisão dos poderes tem sido a raiz de todos os males políticos. O que me parece é não ser possível, pelo menos de pronto, afirmar se essa má ou insuficiente divisão de poderes pode, no Brasil, ser creditada à Constituição vigente ou a outros fatores (ou interesses). O que não se pode perder de vista é a alocação histórica, política e jurídica com o intuito final de fazer nossa Constituição merecedora ou desmerecedora do crédito social nela depositado. (2003, p. 52).

Nesse sentido, Janine Malta Massuda cita Madison, que caracterizava a separação dos poderes, ao dizer:

[...] reconhece-se, geralmente, que os poderes (atribuições) pertencentes como próprios a um dos departamentos não devem ser exercidos direta e completamente por outro. E também evidente que nenhum deles deve possuir, de modo direto ou indireto, uma influência preponderante sobre os demais no exercício das respectivas atribuições. Nem há como contestar-se que, por natureza, todo poder tende a ser "invasor" e, em consequência, deva ser posto em condições de não exceder os limites que lhe são traçados. Assim, depois da classificação teórica das diferentes espécies de poderes segundo sua natureza legislativa, executiva, ou judiciária, o mais importante é garanti-los contra as suas recíprocas usurpações. (2001, p. 68).

A adoção mais célebre da separação de poderes, porquanto mais eficaz, segundo Paulo Bonavides (2006, p.153), ocorreu na Constituição Federal americana

de 1787. O texto constitucional não menciona o princípio, porém, a presença da separação de poderes é a técnica de repartição da competência soberana naquele documento, traços da celebrada Declaração de Direitos da Virgínia, de 12 de junho de 1776, que explicitava pela vez primeira nos documentos políticos da liberdade moderna a máxima de Montesquieu.

Adriano Damásio cita o prefácio da terceira edição **Do espírito das leis**, de Montesquieu, publicado pela Editora Saraiva, em 1993, onde o Desembargador Pedro Vieira Mota expressou-se nos seguintes termos:

O que ocorre é que o Governo está mal-estruturado, seus Poderes essencialmente políticos (Executivo e Legislativo) foram divididos defeituosamente. Ele está doente. E então precisa de um remédio ministrado pela Ciência Política: é a exata Divisão dos Poderes. A Divisão dos Poderes, insistimos, só servirá se se pautar por essas leis da Ciência Política. Porque não se cuida de opiniões de Montesquieu. São leis naturais, imperativas, fatais como as da natureza inanimada ou da natureza biológica. Leis que funcionam mesmo antes que Montesquieu as descobrisse. (2003, p.52)

Paulo Bonavides (1999, p. 7), no prefácio da obra de Leomar Barros Amorim de Sousa, ensina que, para a liberdade e a civilização, a organização do poder tem sido, politicamente, a descoberta mais luminosa desde a pólis grega, isso por força de que o princípio estudado tornou consciente a necessidade de proteger, por meio de um contrato social, o governo das leis em substituição ao governo de pessoas, estruturando e afiançando, pelo emprego dessa técnica de organização, a democracia e o Estado de Direito.

A difusão, nos diversos países da Europa e da América, do princípio da separação de poderes e sua inserção em termos de princípio universal no artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, garantiram-lhe prestígio e influência em todo o mundo como técnica por meio da qual se assegura a liberdade política dos cidadãos e se limita o poder do Estado.

Como se vê, só se pode, atualmente, falar em princípios de gestão pública, controle das contas públicas e bem-estar social em razão de todos os ensinamentos dos filósofos que nos precederam.

2.3 Teoria dos freios e contrapesos

A divisão do poder, analisada no capítulo anterior, como técnica para conter o despotismo e o arbítrio, não foi suficiente para dirimir todas as mazelas das instituições. Assim, surge, nos Estados Unidos da América, um sistema de controle ou interferência recíproca entre os três poderes, procurando estabelecer permanente equilíbrio e desejável interdependência entre os órgãos de soberania do Estado.

Esse sistema, chamado de teoria dos freios e contrapesos, em termos gerais, estrutura-se a partir de formas de equilíbrio e interferência entre os poderes do Estado. Tal teoria tem como objetivo, na prática, frear a ação de um poder por meio de outro, de modo que caberia ao Executivo e ao Judiciário controlar o Legislativo, ao Legislativo e ao Judiciário controlar o Executivo e ao Legislativo e ao Executivo controlar o Judiciário.

Como esclarece o insigne José Renato Nalini, o princípio da separação de poderes é dogma político dos mais importantes no constitucionalismo moderno. Acrescenta ele que a teoria da separação dos poderes elaborada por Montesquieu repousa, basicamente, sob estes postulados:

1) Cada função capital do Estado - legislativa executiva e judicial - há de possuir um titular distinto; 2) no marco desta separação, os poderes se vinculam reciprocamente mediante um sistema de corretivos e de vetos. Esse sistema de separação de poderes, no Direito norte-americano, foi complementado com o "balance", instrumento de repartição de poder entre os ramos governamentais, compreendendo um ativo controle de um pelo outro. Sua inspiração vem do sistema político britânico, onde a realeza compartilha de algumas funções legislativas e a aristocracia igualmente desenvolve o poder de julgar e o de elaborar leis na Câmara dos Lordes. São os chamados "freios e contrapesos". (1997, p. 108-109, grifo do autor).

Ensina Paulo Bonavides, quanto à presença do Executivo frente ao Legislativo e Judiciário, que:

Dessa técnica resulta a presença do executivo na órbita legislativa por via do veto e da mensagem, e excepcionalmente, segundo alguns da delegação de poderes, que o princípio a rigor interdita, por decorrência da própria lógica da separação. Com o veto dispõe o executivo de uma possibilidade de impedir resoluções legislativas e com a mensagem recomenda, propõe e eventualmente inicia a lei, mormente naqueles sistemas constitucionais que conferem a esse poder – o executivo – toda a iniciativa em questões orçamentárias e de ordem financeira em geral. Já a participação do executivo na esfera do poder judiciário se exprime mediante indulto, faculdade com que ele modifica efeitos de ato proveniente de outro poder. Igual participação se dá através da atribuição reconhecida ao executivo de nomear membros do poder judiciário. (2006, p. 151).

Do Legislativo, por sua vez, partem laços vinculando o Executivo e o Judiciário à dependência das câmaras. Segundo Bonavides (2006, p. 152, grifo do autor), os pontos de controle parlamentar sobre a ação executiva são: “a rejeição do veto, o processo de *impeachment* contra a autoridade executiva, aprovação de tratado e a apreciação de indicações oriundas do poder executivo para o desempenho de altos cargos da pública administração.”

Com respeito ao Judiciário, Paulo Bonavides relata que:

A competência legislativa de controle possui, em distintos sistemas constitucionais, entre outros poderes eventuais ou variáveis, os de determinar o número de membros do judiciário, limitar-lhe a jurisdição, fixar a despesa dos tribunais, majorar vencimentos, organizar o poder judiciário e proceder a julgamento político (de ordinário pela chamada "câmara alta"), tomando assim o lugar dos tribunais no desempenho de funções de caráter estritamente judiciário. (2006, p. 152).

Enfim, em se tratando do Judiciário, Bonavides (2006, p. 152) afirma que esse poder se utiliza dos instrumentos estudados quando cria regras de funcionamento ou quando organiza o quadro de servidores. Porém, a faculdade de impedir os atos de outros poderes se manifesta no momento em que o Judiciário decide sobre questões de inconstitucionalidade de atos legislativos e, também, quando profere a ilegalidade de medidas administrativas adotadas pelo Executivo. Dessa forma, através do controle da constitucionalidade das leis, o Judiciário fiscaliza o Legislativo e o Executivo.

Para um melhor entendimento da teoria dos freios e contrapesos, cabe ainda mencionar, de maneira simplista, que cada poder é munido de ferramentas pelas

quais venham a exercer as atividades dos outros, impedindo, assim, qualquer atitude arbitrária e ditatorial por parte de um dos poderes constituídos, fiscalizando um ao outro com o objetivo do bem comum.

2.4 O princípio da separação de poderes nas Constituições

Quanto à importância do princípio da separação de poderes para a análise de nossa Administração Pública moderna, é necessário mostrar sua aplicação prática em diversos diplomas legais.

A primeira inserção do postulado da separação de poderes em um documento constitucional ocorreu no final do século XVIII, na Declaração de Direitos de Virgínia, datada de 12 de junho de 1776. O documento traz nas disposições iniciais, nas seções I, II, e III, que todos os homens por natureza são livres e independentes e titulares de direitos inatos de que não podem ser, de modo algum, despojados ou privados; afirma que todo poder reside e deriva do povo, cujo exercício se objetiva por intermédio de mandatários, e declara que o governo deve existir para persecução do bem comum, a proteção e a segurança do povo e da nação.

Na Seção V, a Constituição da Virgínia retrata, em termos positivos e modernos, o princípio da divisão de poderes, decretando que: “os poderes legislativo e executivo do Estado devem ser separados e distintos do judiciário.” Não somente quanto à separação de poderes, essa carta constitucional é tida como pioneira, mas também quanto à organização desses poderes. Consta desse documento que os membros do Legislativo e Executivo sejam periodicamente renovados mediante eleições frequentes, certas e regulares.

A partir da Declaração de Direitos da Virgínia e da Constituição Federal americana, o princípio aparece em outros documentos públicos e constituições, modificando um pouco a forma, mas mantendo a estrutura da tripartição de poderes estabelecida por Montesquieu. Paulo Bonavides traz alguns trechos desses documentos e constituições em sua obra: a Constituição de Massachussets, Parte I, artigo 30: “proibindo a um poder ‘exercer jamais’ as atribuições de outro poder”, a Constituição de Maryland, Virgínia e Carolina do Norte trazem em seu corpo inserido

pomposamente que “os poderes devem ser para sempre separados e distintos.” (2006, p. 154).

Mas onde o princípio alcança maior intensidade, segundo Paulo Bonavides, é nas constituições francesas inspiradas pelas máximas do liberalismo. Com efeito, veja-se o artigo 16 da Constituição Francesa de 3 de setembro de 1791, na parte relativa à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: “Toda a sociedade na qual não esteja assegurada a garantia dos direitos do homem nem determinada a separação de poderes não possui constituição.” Reaparece essa doutrina no artigo 22 da Constituição de 5 de Frutidor do ano III: “Existe tão somente a garantia social quando assegurada pelo estabelecimento da divisão de poderes, pela fixação de seus poderes e pela responsabilidade dos funcionários públicos.” Por último, a Constituição de 4 de novembro de 1848, cujo artigo 19 reza: “A separação de poderes é a primeira condição de um governo livre.” (BONAVIDES, 2006, p. 154).

O princípio da separação dos poderes é adotado na primeira Constituição de Portugal, de 23 de setembro de 1822. De acordo com Sousa, a carta constitucional daquele país prescreve, no artigo 30, que os três poderes políticos são o Legislativo, a cargo das Cortes, o Executivo, exercido pelo rei e seus secretários de Estado, e o Judicial, sob a responsabilidade dos juízes. Quanto à organização desses poderes, o documento revela que “cada um destes poderes é de tal maneira independente que um não poderá arrogar a si as atribuições do outro.” (SOUSA, 1999, p. 29).

O artigo 9º da Constituição do Império de 1824 contemplava o seguinte: “A divisão e harmonia entre os poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos e o mais seguro meio de se fazer efetivas as garantias que a constituição oferece.” Paulo Sérgio Romero Vicente Rodrigues (2003, p. 6) ensina que eram quatro os poderes na Carta Imperial: “o Legislativo, o Executivo, o Judicial e o Moderador, sendo esse último exercido pelo Imperador.”

O Brasil, ao decidir-se pela forma republicana de governo, aderiu formalmente ao princípio da separação de poderes. A Constituição Republicana de 1891 dispunha no artigo 15: “São órgãos da soberania nacional o poder legislativo, o executivo e o judiciário, harmônicos e independentes.” Adotou-se, na íntegra, a fórmula de Montesquieu, porém, segundo Rodrigues (2003, p. 6), “a história narra ter havido predominância do poder Executivo sobre os demais poderes.”

A Constituição de 16 de julho de 1934 manteve o princípio nos seguintes termos: “Art. 30. São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites

constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si.” Instrui Rodrigues (2003, p. 6) que: “Na tentativa de corrigir a predominância do poder Executivo no sistema constitucional anterior, a nova carta trouxe a supremacia do Legislativo, já que o Senado, pelo art. 88, tinha competência para ‘promover a coordenação dos poderes federais entre si’”.

Rodrigues faz referência à Carta de 1937, que

[...] estabeleceu a “ditadura constitucional do Presidente da República”. O país conheceu o retrocesso técnico constitucional, pela afronta à democracia. O Presidente da República, então autoridade suprema do Estado, executava, orientava a política legislativa e ainda podia interferir em decisões judiciais. Tinha grandes poderes para legislar através de Decretos-Lei. (2003, p. 7, grifo do autor).

A democracia foi restabelecida pela Constituição de 1946, que rezava, no art. 36: “São poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.” Rodrigues (2003, p. 7) alude a essa Constituição, afirmando que “o Poder Legislativo voltou fortalecido, sendo-lhe devolvidos os poderes usurpados anteriormente. Surgiram as garantias individuais para os Magistrados e a autonomia dos Tribunais.”

O artigo 6º da Constituição de 24 de janeiro de 1967 reproduz o princípio: “São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” Porém, conforme Rodrigues, “a Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, embora mantivesse a mesma redação do artigo transcrito, ampliou os poderes do Presidente da República, aumentando as hipóteses de possibilidade dos Decretos-Lei”. O País, então, conheceu a ditadura militar.

O art. 2º da Constituição Federal estabelece o sistema da separação de poderes, por meio do qual as principais funções estatais são separadas para que não ocorra a concentração de poder e, assim, sejam preservados os direitos individuais. “Apesar de ser a mais democrática das cartas, é o modelo que prevê várias exceções, abrandando o princípio da separação.” (RODRIGUES, 2003, p. 7).

Dias, Suzuki e Violin, com muita propriedade, lecionam:

A natural agilidade do Poder Executivo pela sua natureza individual não pode servir de empecilho a que o Poder Legislativo influencie na elaboração das diretrizes do País, até porque é o pluralismo deste último que mais reflete o pensamento dos governados, verdadeiros titulares do Poder Estatal transitoriamente delegado aos governos postos. Suprimida esta necessária dialética, o que se verifica é o exercício de Poder Autoritário ou Ditatorial e não o exercício de competência legislativa constitucionalmente autorizada. (2003, p. 33).

A atual constituição abrandou os efeitos da separação de poderes, pois, como relata Rodrigues (2003, p. 8), “há interpenetração dos poderes. O Executivo exerce também a função legislativa, participando da elaboração de leis. Tem iniciativa legislativa, sanciona, promulga, publica e veta.”

Ademais, segundo ensinamentos de José Afonso da Silva,

[...] a divisão de poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; assim, às assembleias (Congresso, Câmaras, Parlamento) se atribui a função Legislativa; ao Executivo a função executiva; ao Judiciário a função jurisdicional; b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação. (2006, p. 109).

De acordo com Fábria do Prado (2003, p. 204), “quando se pretende desconcentrar o poder, atribuindo o seu exercício a vários órgãos, a preocupação maior é a defesa da liberdade dos indivíduos, pois, quanto maior for a concentração do poder, maior será o risco de um governo ditatorial.” Dessa forma, procura-se impedir que os Poderes do Estado atuem como servos de interesses alheios ao bem-estar social.

Sendo assim, cada órgão, na sua respectiva área de competência, terá um espaço preferencial, prioritário ou prevalente. O Legislativo estará voltado, preferencialmente, para edição de normas jurídicas normais. O Executivo, também, exerce função legislativa quando participa por meio de veto, impedindo, assim, que tais normas venham a figurar no mundo jurídico, a sanção, aprovando-a para que tenha validade e, quando inicia o processo legislativo, encaminhando projeto de lei ao legislativo. O Judiciário atua como legislador na elaboração dos regimentos internos dos tribunais, quando proclama a inconstitucionalidade de uma lei, de um

decreto-lei, de súmulas vinculantes ou medida provisória, ou de um decreto regulamentar.

3 GESTÃO PÚBLICA E CONTROLE INTERNO

Para iniciar o trabalho sobre controle interno no âmbito da Administração Pública Municipal, é necessário tecer algumas considerações sobre os conceitos, a evolução histórica e a forma como está estabelecida, atualmente, a Gestão Pública. Também é recomendável tratar sobre os princípios que a norteiam e sobre os mecanismos de controle utilizados para que todo o trabalho e os esforços venham, realmente, a beneficiar a população.

Para conceituar Administração Pública, são úteis os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro :

[...] 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. (2006, p. 73).

De acordo com Meirelles, a Administração Pública, em síntese, é a estrutura organizada do Estado atuando para a satisfação do bem-estar da coletividade:

Administração Pública – Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica *atos de governo*; pratica, tão somente, *atos de execução*, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados *atos administrativos*. (2005, p. 64, grifo do autor).

Dito de outro modo, Administração Pública é o conjunto de órgãos constituídos em razão da prestação de serviços que visam a trazer benefícios à comunidade e, assim, proporcionar o bem-estar a todos, não se limitando esse

conceito à Administração Pública como governo, mas também conferindo à Administração Pública a função de execução da atividade administrativa.

A obra de Hely Lopes Meirelles talvez seja uma das mais estudadas e citadas no meio acadêmico de direito quando se trata de Administração Pública. Por isso, segue-se citando seu conteúdo, que conceitua e ilustra com maestria a matéria aqui abordada.

Meirelles (2005, p. 65-67) relata a existência dos chamados “Entes Estatais”, que seriam pessoas jurídicas, públicas ou privadas, ou seja, organização que dá vida à máquina pública por meio de seus órgãos, que realizam as atividades através de seus agentes. Relata o doutrinador que a Administração Pública é formada por órgãos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, chamadas de Entidades Estatais de Administração Direta, e as Entidades da Administração Indireta, dentre as quais estão elencadas as Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas.

Para melhor explicar a questão referente às Entidades da Administração Direta e Indireta, trazem-se à baila os ensinamentos de Meirelles:

Entidades estatais – São pessoas jurídicas de Direito Público que integram a estrutura constitucional do Estado e têm poderes políticos e administrativos, tais como a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal. A União é soberana; as demais entidades estatais têm apenas autonomia política, administrativa e financeira, mas não dispõem de Soberania, que é privativa da Nação e própria da Federação. *Entidades autárquicas* – São pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou. Funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento. As autarquias podem desempenhar atividades econômicas, educacionais, previdenciárias e quaisquer outras outorgadas pela entidade estatal-matriz, mas sem subordinação hierárquica, sujeitas apenas ao controle finalístico de sua administração e da conduta de seus dirigentes. *Entidades fundacionais* – São pessoas jurídicas de Direito Público ou pessoas jurídicas de Direito Privado, devendo a lei definir as respectivas áreas de atuação, conforme o inc. XIX do art. 37 da CF/1988, na nova redação dada pela EC 19/98. No primeiro caso elas são criadas por lei, à semelhança das autarquias, e no segundo a lei apenas autoriza sua criação, devendo o Poder Executivo tomar providências necessárias à sua instituição. *Entidades empresariais* – São pessoas jurídicas de Direito Privado, instituídas sob a forma de sociedade de economia mista ou empresa pública, com a finalidade de prestar serviço público que possa ser explorado no modo empresarial, ou de exercer atividade econômica de relevante interesse coletivo. Sua criação deve ser autorizada por lei específica, cabendo ao Poder Executivo as providências complementares para sua instituição. *Entidades Paraestatais* – São pessoas jurídicas de Direito Privado que, por lei, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas não exclusivos do Estado. São espécies de entidades paraestatais os serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAI e outros) e, agora as organizações sociais, cuja regulamentação foi aprovada pela Lei 9.648, de 27.5.98. As entidades paraestatais são autônomas, administrativa e financeiramente, têm patrimônio próprio e operam em regime da iniciativa particular, na forma de seus estatutos, ficando sujeitas apenas à supervisão do órgão da entidade estatal a que se encontrem vinculadas, para o controle de desempenho estatutário. São os denominados *entes de cooperação* com o Estado. (2005, p. 67, grifo do autor).

Essas entidades citadas têm o dever de prestar serviços públicos à população, o que, segundo Di Pietro (2006, p. 74), pode ser considerado como serviços essenciais e/ou relevantes para a população e que são assumidos pelo Estado, criando obrigações para este, que deve prestá-los de forma exclusiva ou não.

Sendo assim, este capítulo abordará algumas características que denotam o grau de importância da qualidade na prestação dos serviços públicos e as propostas dos estudiosos para que o gestor venha a melhorá-los ainda mais, por meio de reformas administrativas para que uma nova Gestão Pública possa acabar com os vários problemas enfrentados, principalmente, pela falta de conhecimento técnico

mais apurado dos servidores municipais, principalmente dos de pequeno e médio porte que estão localizados em regiões distantes das Capitais.

3.1 Evolução histórica da Administração Pública

Com base no trabalho elaborado por Antonio Carlos Boscardin Filho (2008, p. 11), três foram os modelos clássicos de administração pública desenvolvidos ao longo dos últimos séculos: “Historicamente desenvolveram-se três modelos clássicos de administração pública: o Patrimonialista, o Burocrático e o Gerencial.”

A Administração Pública Patrimonialista na sociedade pré-capitalista e pré-democrática, segundo Sérgio Jund (2008, p. 10), caracteriza-se pela corrupção e pelo nepotismo, pois os bens públicos em momento algum se separavam dos bens particulares dos reis, exercendo este domínio total sobre as riquezas públicas, beneficiando somente quem estivesse em seu convívio social.

Boscardin Filho conceitua tal modelo da seguinte forma:

A Administração Pública Patrimonialista é típica dos Estados absolutos, onde a vontade do soberano confundia-se com a vontade da Administração. Assim, conseqüentemente o patrimônio público e o patrimônio do soberano também confundiam-se. Todas as decisões concentravam-se no monarca e beneficiavam apenas o clero e a nobreza. O primeiro grande conflito surgido no modelo patrimonialista e que tinha que ser enfrentado foi o da distinção da coisa pública do particular, ou seja, a noção de Estado como pessoa jurídica distinta da pessoa física do monarca. (2008, p. 11, grifo do autor).

O modelo Burocrático surgiu no século XIX com o trabalho de Max Webber que defendia a busca pela racionalidade no setor público para se chegar à eficiência plena, retirando do monarca o poder absoluto e separando, assim, os bens públicos dos bens privados. É isso que ensina Jund (2008, p. 11) quanto ao modelo burocrata: “é a instituição administrativa que utiliza, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional.”

No que se refere ao modelo burocrático, manifesta-se Boscardin Filho:

Essa necessidade de separar o patrimônio público dos bens particulares do gestor serviu de base para o surgimento da *Administração Pública Burocrática*, que nasceu no século XIX – época do Estado Liberal em que o capitalismo passou a dominar – da necessidade de distinguir não só o público do privado, mas também distinguir o administrador público do ser político, visando a proteger o Estado da corrupção, do empreguismo e do nepotismo. Caracteriza-se pela centralização das decisões, pela hierarquia funcional, pelo profissionalismo, pelo formalismo (legalidade) e pelo controle passo a passo dos processos administrativos, controle sempre a priori, objetivando, acima de tudo, a substituir a Administração Patrimonialista. (2008, p. 12, grifo do autor).

Quanto ao modelo de Administração Pública Burocrática, é necessário citar seus princípios mais importantes:

O caráter racional legal das normas e regulamentos; o caráter formal das comunicações; o caráter racional e a divisão do trabalho; impessoalidade nas relações; hierarquia de autoridade; rotina e procedimentos padronizados; competência técnica e meritocracia; especialização da administração; profissionalização dos participantes e completa previsibilidade do funcionamento. (JUND, 2008, p. 11).

O modelo burocrático foi muito utilizado na Administração Pública desde seu surgimento, visto que trouxe avanços importantíssimos em razão de suas características que diziam respeito ao combate à corrupção e ao nepotismo, os quais imperavam no sistema Patrimonialista; ao acesso por meio de concurso público aos cargos da Administração Pública com a profissionalização, carreira e hierarquia funcional; ao controle rígido das ações e dos processos; ao poder racional-legal com estabelecimento de procedimentos e o princípio da desconfiança nas relações de serviços. (JUND, 2008, p. 12).

Em meados do século XX, contrapondo-se ao modelo de Administração Pública Burocrática, surgiram reflexões sobre uma nova Administração Pública, que, baseada nos princípios da democracia e de gerenciamento, visa à obtenção de resultados mediante planejamento, sendo executada de forma descentralizada e transparente. Esse conceito foi externado por Jund:

Com uma nova proposta de gestão visando à eficiência e à flexibilidade para complementar a noção burocrática surgiu na metade do século XX o modelo de *Administração Pública Gerencial, ou Administração por Resultados*, ou Pós-burocrática. Baseou-se em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e pluralista, em razão de que a expansão das funções sociais e econômicas do Estado, o desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia trouxeram à tona os problemas decorrentes do modelo burocrático, principalmente a não correspondência às exigências do cidadão-usuário. A *Administração Pública Gerencial*, concentrada nos resultados diretamente voltados para o interesse público, objetiva promover a eficiência dos serviços prestados pelo Estado, valorizando o servidor e enfatizando a descentralização. Busca, também, a eficiência das empresas e dos políticos, visando a proteger o Estado da corrupção, do empreguismo e do nepotismo. Caracteriza-se pela centralização das decisões, pela hierarquia funcional, pelo profissionalismo, pelo formalismo (legalidade) e pelo controle passo a passo dos processos administrativos, controle sempre a priori, objetivando, acima de tudo, a substituir a Administração Patriarcal. (2008, p. 12, grifo do autor).

Ao longo das últimas décadas, com a globalização alavancando economias, integrando países e mercados, estreitando relacionamentos entre nações do mundo inteiro, várias doutrinas e teorias sobre como gerir instituições públicas e privadas têm sido implantadas no Estado para que este possa contribuir com sua economia e para que esta se torne competitiva junto ao mercado internacional.

Seguindo esse raciocínio, surgiram técnicas e teses de gestão moldadas pelas pesquisas empíricas das últimas décadas, as quais impulsionam a Administração Pública para uma nova fase. Essas técnicas e teses são citadas por Jund:

Os Sistemas de Planejamento e Orçamento por Programas, Administração Orientada para Resultados, *downsizing*, Mudança Organizacional Planejada e o Desenvolvimento Organizacional, o Movimento Pró-Indicadores de Eficiência, bem como os recentes comprometimentos com a chamada Nova Administração Pública, a Reinvenção do Governo, sistemas de qualidade total, *empowerment* de funcionários e comunidades dentre outros, ilustram tais desenvolvimentos. (2008, p. 5-6, grifo do autor).

As mudanças na Gestão Pública contemporânea, com a implementação de práticas mais eficazes e eficientes que gerem bem-estar à população, não só atendem ao clamor social, mas também aos clamores acadêmicos. Com efeito, são muitos os pesquisadores e estudiosos da área que enfatizam a necessidade de

implementação de novas práticas e políticas públicas que visem a dar maior credibilidade aos gestores e entes gestados.

Segundo Corine Sumski Souza (2008, p. 19), Administração Pública deve ser considerada como um conjunto de agentes que têm obrigações legais quanto à gestão do ente público para que estes sejam atendidos em seus anseios coletivos, gerando, assim, maior qualidade de vida. Tais agentes podem ser relacionados como pessoas físicas ou jurídicas.

Acerca da ação dos administradores, Souza expõe que:

A ação do Administrador Público deve obedecer a um planejamento e visar o desenvolvimento social e melhoria da qualidade de vida, vez que a Administração Pública, na condição de gestora de patrimônio público, precisa também atender e respeitar certos preceitos legais tanto para a geração dos ingressos quanto para realização dos dispêndios. Os preceitos legais que devem ser observados na gestão dos recursos públicos, que servem de orientação para a elaboração de novas normas e também para a condução do trabalho do Administrador Público, encontram amparo e origem na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. (2008, p. 19).

Durante o século XX, muitos países e estudiosos da administração buscaram diferenciar as formas de gerir o ente público e o privado. Porém, por volta da década de 1970, iniciou-se, no Reino Unido e nos Estados Unidos da América, a aproximação dessas duas áreas da administração. Nesse sentido e com base nos ensinamentos de Ana Paula Paes de Paula (2005, p. 22), pode-se afirmar que foram implementadas no setor público práticas que antes haviam dado certo no setor privado, o que levou, na década de 1980, à teoria da Nova Administração Pública, inspirada na inserção da lógica empresarial no setor público. Jund entende que:

Esse conjunto de ideias administrativas, rotulado por muitos autores como nova administração pública (NPA), ou *new public management* (NPM), vem provocando mudanças em organizações do setor público em muitos países ao redor do mundo. No que tange às mudanças intraorganizacionais a principal tônica da NAP tem sido o restabelecimento da primazia de princípios gerenciais (baseados em conceitos modernos do setor privado) sobre o modelo burocrático tradicional. (2008, p. 6-7, grifo do autor).

No Brasil, como ensina Jund (2008, p. 13), a desburocratização e a reforma administrativa para o sistema gerencial iniciaram com a publicação do Decreto-Lei 200, de 1967. Com o passar dos anos, essa e outras várias melhorias acabaram por preparar o terreno para as reformas administrativas do Estado em 1995, lideradas pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Nas palavras de Kátia Silva Macêdo Barcelos e Nerci Maria Rezende Carvalho (2012, p. 03): “A obrigatoriedade do controle na Administração Pública Brasileira está inserida em várias disposições legais, como nos artigos 75 a 82 da Lei 4.320/64 e no artigo 59 da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal)”.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 70 e 74, regula essa obrigatoriedade de o Poder Público instituir um sistema eficaz de controle interno:

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 renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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 da União, sob pena de responsabilidade solidária. (BRASIL, 1988).

De acordo com Barcelos e Carvalho (2012, p. 04), existem, como controle junto à Administração Pública, o controle externo e o interno, sendo o primeiro de responsabilidade do Legislativo, ao lado dos Tribunais de Contas, e o segundo exercido pelo próprio Sistema de Controle Interno, como será possível observar mais detalhadamente no item 2.3 desta pesquisa.

Segundo as autoras acima, outro diploma legal muito importante para o estudo dos Controles Internos é a Lei Complementar Federal 101/2000, a Lei de

Responsabilidade Fiscal, que, juntamente com a Lei Federal 4.320/64, compõe as normas gerais dessa matéria.

Deve-se concluir, portanto, que nas últimas décadas a Administração Pública está sofrendo profundas transformações, principalmente quanto a medidas adotadas anteriormente no setor privado que visam maior eficiência do ente público ante a burocracia exacerbada que engessa muitas vezes a área pública.

3.2 Os princípios da Gestão Pública

Assim como todos os direitos e deveres dos cidadãos, a Constituição Federal de 1988 também previu em seu texto regras para o bom andamento da atividade pública. Tais regras, presentes a partir do art. 37 da Constituição Federal, denotam toda a seriedade e transparência com que deve – ou pelo menos deveria – ser tratada a gestão das entidades da Administração Pública Direta e Indireta e elencam o rol de princípios basilares para conduta correta dos gestores públicos.

Com base no **Manual do Gestor Público**, organizado pela Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, pode-se entender os princípios administrativos como:

[...] normas que orientam a atuação da Administração Pública e caracterizam-se por apresentarem um maior grau de abstração, no que se diferem das regras legais específicas, as quais têm como característica um maior grau de concretude e objetividade. Os princípios, em sendo normas que indicam fins a serem alcançados, reclamam a prática de condutas que os realize. Em razão disso, eles criam para a Administração o dever de adotar comportamentos aptos a produzirem determinados resultados. Essa é a chamada função diretiva dos princípios. Os princípios também são diretrizes para a análise da validade das condutas administrativas. Caso o administrador público, quando a lei assim autorizar, venha a fazer escolhas que se contraponham aos valores consagrados nos princípios administrativos, essa ação poderá ser considerada inválida. Essa é a chamada função limitadora dos princípios. (2011, p. 35).

Tais princípios são citados pelos doutrinadores elencados a seguir como: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade e da motivação.

A análise pormenorizada desses princípios trazidos à luz pelos artigos 37 e 70 da Constituição Federal e 19 e 20 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul expõe a importância de cada um deles. Para iniciar tal análise, parte-se do **princípio da legalidade**, que, segundo Souza,

[...] tem por objetivo submeter o Administrador Público, em toda sua atividade funcional, ao estrito cumprimento da lei, não podendo às exigências da lei se escusar, sob pena de praticar ato inválido, sob o ponto de vista jurídico, expondo-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme gravidade da falta cometida. (2008, p. 20).

Para entender o princípio da legalidade de forma simples, é necessário usar a definição exposta no **Manual do Gestor Público** da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul (2011, p. 37): “ao Administrador Público somente é autorizado realizar aquilo que a lei prevê, enquanto, no âmbito das relações de cunho privado, é permitido realizar tudo o que a lei não veda”. Além disso, expõe o mesmo manual:

Decorre do princípio da legalidade que toda a atuação administrativa deve estar autorizada pela lei e pelo direito e de acordo com os comandos deles advindos, não podendo o administrador daí desviar-se, sob pena de ensejar a nulidade do ato e, conforme o caso, a sua responsabilização administrativa, civil e penal. A Administração Pública está, em toda a sua atividade funcional, sujeita aos mandamentos da lei e aos ditames do bem comum, evitando-se, com isso, a possibilidade da prática de arbitrariedades por parte dos seus agentes, os quais não podem agir de acordo com as suas preferências e os seus valores pessoais, mas somente conforme o direito lhes autoriza. (2011, p. 37).

Esse princípio está descrito no artigo 37 de nossa Carta Magna e no artigo 19 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, dentre outros diplomas legais.

Assim refere a Constituição Federal de 1988:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (BRASIL, 1988).

Por sua vez, rege a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que:

Art. 19 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação [...].

É em razão da existência e observância do princípio da legalidade que os gestores não podem fazer o que lhes convier, devendo observar o que foi aprovado pela comunidade mediante a representação da maioria na Câmara de Vereadores. Dessa forma, o administrador público somente poderá auxiliar uma empresa com incentivos fiscais se anteriormente houve projeto de lei que autorizasse essa concessão. Assim, resta garantido o direito de todo e qualquer cidadão beneficiado com a aprovação de lei específica.

Quanto ao **princípio da impessoalidade**, pode-se afirmar que é a garantia de tratamento aos cidadãos sem qualquer tipo de benefício ou prejuízo específico a um ou outro que seja amigo ou desafeto do gestor público, conforme se observa a seguir:

Pelo princípio da impessoalidade, é dever da Administração Pública tratar os administrados de forma isonômica (igualitária), sendo totalmente vedada qualquer conduta tendente a promover favorecimentos ilícitos ou perseguições imotivadas. Todo administrado que se encontre na mesma situação jurídica deve receber o mesmo tratamento por parte da Administração Pública. [...]. Dentre outras formas de atuação, o princípio da impessoalidade vincula a publicidade de atos institucionais do ente público ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, sendo vedada a menção a nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos *slogans*, que caracterizem promoção pessoal do agente político ou de servidores públicos. (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 37-38).

Esse princípio, segundo o **Manual do Gestor Público** (2011, p. 38), é muito importante nos procedimentos licitatórios e nos concursos públicos em que se exigem condições de concorrência equânimes, proibindo qualquer tipo de afronta ao caráter competitivo exigido para tais atos. No mesmo sentido, menciona Meirelles:

[...] o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (artigo 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. (2005, p. 91).

Outro princípio que merece cuidado ao ser estudado, em razão de sua importância e subjetividade, é o **princípio da moralidade administrativa**. Esse princípio, assim como o da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, encontra-se no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 19 da Constituição Estadual e faz clara alusão à forma de proceder do gestor e dos servidores públicos, pois “impõe ao Administrador Público a obrigatoriedade de pautar sua conduta à moral comum, agindo sempre com honestidade, decoro e probidade.” (SOUZA, 2008, p. 21).

O **Manual do Gestor Público** trata do princípio da moralidade nos seguintes termos:

A moralidade administrativa integra a noção de legalidade do ato, sendo permitido a qualquer cidadão exercer o seu controle mediante a propositura de ação popular, com o objetivo de anular os atos a ela ofensivos. São considerados exemplos de atos que afrontam a moralidade administrativa: ordenar despesas que não sejam consideradas de natureza pública; usar recursos públicos sem a observância das formalidades legais e em benefício de um particular; contratar determinado fornecedor com o objetivo de obter vantagem pessoal. A ofensa à moralidade administrativa também caracteriza ato de improbidade, na medida em que viola os deveres de honestidade, imparcialidade e lealdade às instituições, conforme preceitua o artigo 11 da Lei Federal nº 8.429/92, podendo submeter o infrator, por exemplo, às penas de ressarcimento integral do dano, perda da função pública e suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos. (2011, p. 38).

Os artigos 37 e 19 da Constituição Federal e Estadual, respectivamente, ainda falam sobre o **princípio da publicidade**, que nada mais é do que a informação ao cidadão de todos os atos que estão sendo realizados pela Administração Pública, para que possam avaliar e fiscalizar as decisões e ações adotadas pelo gestor público. Nessa perspectiva, o princípio da publicidade “impõe à Administração Pública o dever de dar a mais ampla publicidade aos atos administrativos e de gestão, possibilitando, com isso, o conhecimento e a

fiscalização da legitimidade de seus atos pelos administrados.” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 37-38).

Dos princípios expressos no artigo 37 da Constituição Federal, o último diz respeito à **eficiência**, o qual – para constar – não encontra amparo no artigo 19 da Constituição Estadual, ao contrário dos demais estudados até o momento.

Ensina o **Manual do Gestor Público** que:

Pelo princípio da eficiência, a Administração Pública busca a constante qualidade da ação administrativa, exigindo a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional, pois, por meio de uma ação eficiente, ela obtém melhores resultados na utilização dos recursos públicos, aumentando a sua produtividade e reduzindo o desperdício de dinheiro. O princípio da eficiência foi introduzido no texto da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19/98, fazendo parte, desde então, do rol de princípios administrativos previstos no *caput* do artigo 37. Ainda que de observância obrigatória para todos os entes federados, não se encontra expressamente previsto no artigo 19 da Constituição do Estado. No âmbito do Rio Grande do Sul, esse princípio está contemplado na Lei Estadual nº 12.901/08, em seu artigo 3º, inciso I, que prevê, para a qualificação de uma entidade como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, que a pessoa jurídica interessada seja regida por estatuto, cujas normas estabeleçam, explicitamente, a observância ao princípio da eficiência, dentre outros. (2011, p. 40).

Sucintamente, serão analisados os princípios da legitimidade e da participação, da razoabilidade, da economicidade e da motivação, elencados nos artigos 37 e 70 da Constituição Federal e 19 e 20 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Assim, colacionam-se os ensinamentos referidos no **Manual do Gestor Público**, que assim explica esses princípios:

O princípio da legitimidade, previsto no artigo 70 da Constituição Federal e no artigo 19 da Constituição do Estado, relaciona-se à vontade política dominante na sociedade, sendo mais uma diretriz do que um limite à ação administrativa e, por meio da qual, há um controle não apenas institucional, mas também de natureza social. [...]. Pelo princípio da participação, previsto expressamente no *caput* do artigo 19 da Constituição do Estado, a fiscalização do atendimento aos princípios e às regras que regem o desempenho da função administrativa pode e deve ser amplamente realizada por toda a sociedade, pois esse princípio, em última análise, busca uma aproximação entre a Administração e os administrados, seja no que se refere ao controle da atividade estatal, seja em uma participação mais efetiva nas decisões que afetam a todos. [...]. O princípio da razoabilidade determina que o administrador público atue de forma equilibrada, ponderada e consoante às finalidades buscadas pela lei que lhe outorgou a competência exercida. Nessa linha, condutas desarrazoadas, incoerentes e incompatíveis com o que normalmente é realizado pela Administração Pública são consideradas ofensivas ao princípio da razoabilidade e, por isso, poderão ser invalidadas pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário, já que a razoabilidade também compõe a noção de validade da ação administrativa. [...]. A Constituição Federal prevê o princípio da economicidade no *caput* do seu artigo 70. No âmbito do Rio Grande do Sul, o princípio da economicidade foi contemplado no *caput* do artigo 19 da Constituição Estadual, sendo também objeto de regulação pela Lei Estadual nº 10.547/95. Neste normativo, o legislador estadual preceitua que a observância ao princípio da economicidade concretiza-se por meio da utilização razoável, adequada, eficiente e eficaz dos recursos públicos. [...]. O princípio da motivação impõe à Administração Pública o dever de explicitar os fundamentos de fato e de direito que conduzem a sua atuação. Em regra, os atos administrativos devem ser motivados, porém há situações às quais não é imposto o dever de motivação, sendo exemplo disso o ato de nomeação e exoneração de servidores para cargos em comissão, visto que são de livre nomeação e exoneração, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal e artigo 20, *caput*, da Constituição do Estado. (2011, p. 40-44).

Em razão de todo o exposto, pode-se afirmar que todos os princípios constitucionais devem ser respeitados para que se possa construir não só uma nova administração pública, como também novos gestores públicos que exerçam suas funções de modo a gerar maior qualidade de vida e o real bem-estar à população.

3.3 Controle Interno e Externo na Administração Pública

Gelio Saul Mileski (2003, p. 138) ensina que o controle é tão importante ao Estado porque assegura que a Administração respeite os limites legais impostos a esse tipo de serviço. Pode-se afirmar, também, que o controle administrativo público,

em simples palavras, é a confirmação de que um ato administrativo foi realizado legalmente, por interesse do povo e com eficiência pelos gestores públicos.

A legislação relativa ao controle interno e externo está inserida em várias disposições legais, como nos artigos 75 a 82 da Lei 4.320/64 e no artigo 59 da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), sendo que a base constitucional atual sobre o tema encontra-se nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

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 renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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 da União, sob pena de responsabilidade solidária. (BRASIL, 1988).

Sobre o controle na Administração Pública, refere Diógenes Gasparini:

É a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando a confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente. No primeiro caso tem-se heterocontrole; no segundo, autocontrole, ou respectivamente, controle externo e controle interno. (2006, p. 887).

Existem, portanto, dois tipos de controle: o externo, exercido pelo Poder Legislativo, com o apoio dos Tribunais de Contas; e o interno, executado pelo Sistema de Controle Interno que deve ser mantido em cada poder e em todas as esferas da Federação.

No que concerne à relação entre controle interno e externo, leciona Boscardin Filho:

Verifica-se que a integração entre o Controle Externo e o Controle Interno que até alguns anos atrás era frustrada, começa a se fortalecer, pois o Poder Executivo, inclusive o da esfera municipal, está instituindo o Sistema de Controle Interno e procurando dar condições indispensáveis para o seu pleno desenvolvimento. Portanto, para bem desempenhar as suas funções, o Tribunal de Contas necessita da efetiva atuação do Sistema de Controle Interno, pois, somente por meio de um sistema bem estruturado e atuante (em razão de sua intimidade com as ações da administração), poderá haver correção das irregularidades detectadas, sem que ocorra prejuízo ou que ocorra prejuízo mínimo ao erário. (2008, p. 69).

Cavalheiro e Flores assim descrevem as características e formas do controle externo e controle interno:

O controle externo é aquele exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme preconizam os arts. 31 e 71 da Constituição Federal – CF. O controle externo tem como principal finalidade verificar a probidade da Administração, a guarda, a administração e o emprego legal do Erário e o cumprimento da Lei Orçamentária. *O controle interno municipal* é aquele exercido pelos Poderes Executivo e Legislativo, em razão dos mandamentos contidos nos arts. 31, 70, 71 e 74 da Constituição Federal – CF. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo sobre seu pessoal e atos administrativos praticados. (2007, p. 16, grifo dos autores).

Sendo assim, conclui-se que o controle na administração pública é necessário, assim como no setor privado. Porém, o controle público deve ser feito com ainda mais afinco pelos gestores, visto se tratar de dinheiro do povo. Com isso, todos os esforços com o objetivo de alcançar um sistema de controle eficiente são bem-vindos, seja por meio de controle interno ou externo.

4 O CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Após analisar o Estado e a Administração Pública, este capítulo terá como foco mais detalhado o controle interno e, ainda mais pontualmente, o controle interno no âmbito municipal.

Para tanto, serão elencados alguns conceitos, históricos, pressupostos legais e formas de atuação dos controles internos municipais, para que se possa refletir sobre a sua importância na gestão da coisa pública.

Refere Boscardin Filho (2008, p. 19) que o controle interno é mais mencionado atualmente, mas precede das mais antigas comunidades, que, necessitando decidir questões de cunho coletivo, analisavam o contexto da situação e, então, se executavam as ordens. Hodiernamente, as empresas privadas se utilizam de Sistemas de Controle Interno por meio de auditorias internas e análise de problemas nelas encontrados. Já no setor público, o controle interno tem a obrigação de fiscalizar os atos do gestor, limitando as possibilidades de mau uso de seus poderes.

Nesse sentido, afirma ainda Boscardin Filho (2008, p. 19) que: “Modernamente o controle assume um papel muito importante na administração da coisa pública, com o objetivo de fiscalização, orientação, correção dos atos administrativos e, principalmente, daqueles que apresentem maior risco.”

Quanto à importância do Sistema de Controle Interno para a boa prática da gestão pública, afirmam Barcelos e Carvalho:

[...] o Sistema de Controle Interno tem um papel fundamental para auxiliar a Gestão Pública nesse processo, contribuindo para que proceda continuamente de forma legal, econômica, eficiente, eficaz, efetiva e transparente. O controle interno pode ser usado tanto de forma preventiva, detectiva ou corretiva, sendo que o ideal é que o gestor público dê ênfase à prevenção. (2012, p. 02).

Existem grandes questionamentos sobre a utilização do Sistema de Controle Interno na gestão pública, principalmente nos municípios de médio e pequeno porte, em razão da falta de estrutura adequada e de pessoal especializado para prestar um

serviço de qualidade que realmente influencie as atitudes do gestor e que o limite a executar suas obrigações conforme a legislação.

Eis a apreciação dos doutrinadores Flávio da Cruz e José Osvaldo Glock sobre o assunto:

[...] enquanto os controles sempre foram executados com extremo rigor nas empresas, com o objetivo mínimo de assegurar o retorno do investimento, na área pública em especial nos Municípios, fica a nítida impressão de que tais procedimentos nem sempre foram tão enfatizados, já que, na visão de algumas pessoas, os recursos administrativos aparentemente não tinham dono, sendo, inclusive, identificados de forma pejorativa como *dinheiro da viúva*. A partir da Constituição Federal de 1988, que introduziu novos enfoques ao controle, alertando, inclusive, para a observância dos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade na aplicação dos recursos públicos, em aliança com outros fatores, como o crescimento do controle social, onde se destaca o papel da imprensa bem intencionada, a própria limitação de recursos, decorrentes de planos econômicos mais exigentes, o rigorismo cada vez maior da legislação e a assunção, pelos Municípios, de obrigações antes de responsabilidades de outras esferas de governo, demandou a necessidade de fortalecimento dos procedimentos de controle interno. (2007, p. 19, grifo dos autores).

Essa transferência de atribuições que antes eram da União e dos Estados e que agora ficam sob responsabilidade dos municípios exige uma fiscalização maior em relação às aplicações de dinheiro público em obras e programas. Sendo assim, afirmam Ivonete Foletto Pedrozo e Ivonisa Maria Castagna de Abreu:

Essa busca pela utilização mais eficaz dos escassos recursos públicos, aliados ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, tem levado os Municípios a uma busca pela profissionalização de suas atividades. Uma das formas para tal profissionalização diz respeito à manutenção de sistemas de controle interno nos referidos órgãos. A implantação de sistemas de controle interno, além de exigência constitucional e, agora, da Lei Complementar 101/00 permite aos gestores o acompanhamento do desenvolvimento dos serviços públicos, da correta aplicação dos recursos e da obrigatória preservação do patrimônio público e, ainda, garante a transparência das contas públicas. O controle interno é responsável pela fiscalização preventiva, concomitante e subsequente, impedindo erros involuntários, desperdícios e atos que possam comprometer a gestão. (2005, p. 01).

A publicação da Lei Complementar 101/00 foi muito importante não só para a moralização da Administração Pública, como também para a necessidade de qualificação técnica da gestão municipal, sob pena de responsabilização dos agentes públicos, pois, infelizmente, o que mais se vê na gestão dos governos no Brasil são tentativas de ganhos fraudulentos, corrupção e vantagens para os apoiadores das campanhas em detrimento dos interesses coletivos. Com efeito, veja-se a indignada informação divulgada por Jader Branco Cavaleiro e Paulo Cesar Flores, contadores do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul:

Sabidamente, de 20% a 30% dos orçamentos são ineficientes ou corrompidos na sua elaboração e, especialmente, na sua execução, conforme dados de organizações nacionais e internacionais. Assim, a cada um milhão de reais, duzentos mil reais vão para o ralo. A miséria só existe porque há muita corrupção e incompetência nos governos. (2007, p. 07).

Pelo que se analisou no capítulo anterior, não será o Sistema de Controle Interno o único a desenvolver atividades de controle quanto à gestão pública, pois contará também com o controle externo. De acordo com Souza:

Cabe ao controle interno estabelecer condições para funcionamento do controle externo, sendo os relatórios do primeiro o meio mais eficaz de imediata apuração da responsabilidade dos agentes da administração, pois esses relatórios, despidos de qualquer vínculo político, são fontes preciosas para os objetivos do controle externo. No âmbito dos municípios, as atribuições estipuladas no art. 74 da Constituição Federal devem ficar a cargo do Poder Executivo, a ser criado por lei local, que manterá o controle de forma integrada sobre toda a administração municipal, inclusive, sobre o Poder Legislativo. (2009, p. 19).

Assim sendo, claro está que os municípios ainda têm muito a evoluir quanto ao funcionamento dos Sistemas de Controle Interno e que é necessário haver vontade política dos gestores para que esse controle possa funcionar e auxiliar a Administração Pública em todos os seus projetos e políticas públicas.

4.1 Conceitos relativos ao Sistema de Controle Interno

Como visto no capítulo anterior, que tratou da gestão pública, o controle é muito importante em todas as esferas administrativas, seja na esfera pública ou privada, em empresas ou famílias, no Palácio do Planalto ou na prefeitura do menor município do país. Assim, algumas considerações e conceitos são necessários para que este estudo possa tentar dissipar algumas das dúvidas básicas sobre o controle interno no âmbito dos municípios.

Vários autores conceituam controle interno, dentre eles, muitos citados anteriormente. Para conceituar e exemplificar o Sistema de Controle Interno, serão expostos os ensinamentos de alguns desses autores que tão bem descrevem os pormenores dessa importante matéria:

Controle interno é o controle administrativo, exercido por um organismo integrante da própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizado. Em nível geral, pode-se afirmar que os controles internos representam o conjunto de normas e procedimentos de controle existentes em qualquer organização pública ou empresarial. No que tange à administração pública, os controles internos servem para auxiliar o administrador no cumprimento de sua missão de disponibilizar serviços públicos à população, tendo em vista a sua necessidade de conhecer as reais demandas da sociedade. Esse conhecimento não se dá de forma empírica, baseado somente na experiência e sem nenhum conteúdo científico, mas sim por meio de modernas técnicas de administração, em nível de planejamento e gestão. (FINK, 2008, p. 22).

O *controle* caracteriza-se, portanto, por qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado, etc., com o objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, ainda, com o que determinam a legislação e as normas. Essas atividades, exercidas pelos diversos segmentos da estrutura organizacional, constituem os chamados *controles internos*. (CRUZ; GLOCK, 2007, p. 20, grifo dos autores).

Controle, em tema de Administração Pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder exerce sobre a conduta funcional de outro. (MEIRELLES, 2005, p. 659).

Relatam, ainda, Cruz e Glock (2007, p. 19) que controlar é planejar para que se tenham os resultados esperados na prestação de serviços ou de produtos.

Afirmam que o controle na administração pública nada mais é do que o mesmo controle que as pessoas fazem em suas contas pessoais e as empresas realizam em seus caixas. Os doutrinadores relatam, também, que o controle pode ser classificado de vários modos, dependendo de que prisma é analisado. Eis as diferentes formas de classificação do controle:

Se considerados os objetivos dos controles internos, observa-se, em especial na área pública estatal, a existência de um conjunto de controles voltados a assegurar a observância à legislação e às normas disciplinares: são os chamados *controles formais*. Os demais, chamados de *controles substantivos*, buscam garantir a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos, em termos quantitativos e qualitativos. Quanto à tempestividade, ao momento da atuação, os controles internos podem ser classificados como *preventivos, concomitantes e subsequentes*. Os primeiros buscam evitar a ocorrência de erros, desperdícios ou irregularidades. Os controles concomitantes têm por finalidade detectar estas ocorrências no momento em que ocorrem, permitindo medidas tempestivas de correção, e os últimos destinam-se a identificar estas situações após sua ocorrência, permitindo a adoção de ações corretivas posteriores. Os controles internos podem ser classificados, ainda, quanto as suas características ou áreas onde são empregados, tais como: controles internos contábeis, financeiros, orçamentários, administrativos, operacionais, etc. De outra forma, estes conjuntos podem vir a constituir dois grandes grupos: os *controles internos contábeis*, englobando aqueles voltados a salvaguarda dos bens, direitos e obrigações e à fidedignidade dos registros financeiros, e os *controles internos administrativos*, que visam garantir a eficiência operacional, o cumprimento dos aspectos legais e a observância das políticas, diretrizes, normas e instruções da Administração. (CRUZ; GLOCK, 2007, p. 20, grifo dos autores).

De acordo com Cavalheiro e Flores (2007, p. 27, grifo dos autores): “Em síntese, os controles internos dão a possibilidade de exercer, realmente, a função de ‘gestor dos negócios públicos’”. Afirmam os autores que o sistema de controle interno serve para que o gestor tenha controle sobre a legalidade dos seus atos, tendo, assim, cunho preventivo que possibilita o ajuste organizacional da administração para alcançar seus objetivos predefinidos:

Os controles internos **servem para auxiliar** o gestor na busca de sua missão – colocar serviços públicos à disposição da comunidade –, tendo em vista a necessidade de conhecimento daquilo que ocorre no Município, não com conhecimento empírico (baseado somente na experiência – quando existe – e sem nenhum conhecimento científico), mas, sim, voltado para técnicas modernas de administração (planejamento e gestão). (2007, p. 27, grifo nosso).

Ainda tratando sobre a conceituação do Sistema de Controle Interno, vale trazer o ensinamento de Ricardo Turíbio Mota Albêlo (2007, p. 59). Segundo o autor, o objetivo desse sistema é encontrar procedimentos eficazes que venham a orientar e proteger o operário público, exercendo a coleta e guarda de informações contábeis, de modo a poder avaliar se a Administração está cumprindo com o planejado para determinado período e se o está fazendo eficazmente.

Existe, além disso, uma diferenciação que se faz necessária neste estudo, que é a diferenciação entre Sistema de Controle Interno e controle interno em si. Quanto a isso, sucintamente, contribui Ione Maria Carvalho dos Santos (2008, p. 21), ao mencionar que “o sistema constitui o conjunto de métodos e procedimentos adotados pela administração para alcançar os objetivos desejados, ao passo que o controle interno é parte desse sistema.”

Com base nesses estudos, constata-se que os gestores públicos com vontade política para organizar a administração municipal devem priorizar o aparelhamento do Sistema de Controle Interno, pois este é muito importante na fiscalização das riquezas do município, e assim, dos cidadãos.

4.2 Pressupostos legais do controle interno

Vários são os diplomas legais que tratam sobre o Sistema de Controle Interno em nosso país. Dentre elas, estão a Lei Federal 4.320/64, a Constituição Federal, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as Diretrizes do Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno (CONACI), as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais.

Segundo os doutrinadores Cruz e Glock, a Lei Federal 4.320/64 ainda é o norte quando se trata de fazer desde o planejamento até a prestação de contas na Administração Pública. Segundo os autores (2007, p. 33): “A Constituição Federal de 1988 inseriu os enfoques de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade na aplicação do erário, surgindo daí a necessidade de uma nova dinâmica nessas atividades.”

Veja-se a fundamentação legal junto à Lei Federal 4.320/64:

Art. 75. O controle 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.

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75. Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim. (BRASIL, 1964).

Posteriormente, a matéria foi debatida e aprovada pelos Constituintes, que, na Carta Magna, externaram a vontade popular e introduziram à matéria as noções de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, restando promulgada e publicada da seguinte forma:

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 renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária.

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 da União, 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 o Tribunal de Contas da União.

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 dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros. (BRASIL, 1988).

Quanto à Lei Complementar 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, alguns de seus artigos podem ser citados para corroborar a importância do Sistema de Controle Interno na gestão pública. Veja-se:

Art. 50 – [...] § 3º - A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: 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 respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23; IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para 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 desta Lei Complementar; VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver. (BRASIL, 2000).

Já o CONACI dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal publicou, em dezembro de 2010, em Recife, diretrizes com o objetivo de padronizar a forma de

atuação e as funções dos Sistemas de Controle Interno no país. Eis algumas diretrizes relacionadas à controladoria:

46. Controladoria é a função do controle interno que tem por finalidade orientar e acompanhar a gestão governamental, para subsidiar a tomada de decisões a partir da geração de informações, de maneira a garantir a melhoria contínua da qualidade do gasto público.

49. Orientar o gestor público de forma proativa ou provocada, por meio de instruções normativas, manuais, cartilhas, relatórios, dentre outros, sobre matérias relacionadas à execução dos atos administrativos com vista à prevenção de práticas ineficientes, antieconômicas, corrupção e outras inadequações.

52. Monitorar o equilíbrio das contas públicas, identificar os riscos que possam afetá-lo e propor ações preventivas e corretivas.

53. Propor ações de racionalização dos recursos, a serem pactuados com os gestores a partir da realização de estudos técnicos e identificação das melhores práticas no âmbito da administração pública e privada.

54. Coordenar ações que visem assegurar a transparência da gestão governamental com o propósito de fomentar o controle social e prevenir e combater a corrupção. (BRASIL, 2010).

A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, seguindo o mesmo padrão, assim determina:

Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, e de quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes, observado o disposto nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal. (Regulamentado pela LEC n.º 11.299/98) (Vide Lei n.º 10.683/96)

Art. 71 – [...] § 5º - Compete ao Tribunal de Contas avaliar a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades por ele fiscalizados.

Art. 76 - O sistema de controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal terá, no Estado, organização una e integrada, compondo órgão de contabilidade e auditoria-geral do Estado, com delegações junto às unidades administrativas dos três Poderes, tendo sua competência e quadro de pessoal definidos em lei. Parágrafo único - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência, sob pena de responsabilidade, ao Tribunal de Contas do Estado, o qual comunicará a ocorrência, em caráter reservado, à Mesa da Assembleia Legislativa. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 4, de 15/12/93).

Por todos esses diplomas legais que regulam o Sistema de Controle Interno, não se deve supor que a falta de efetivo controle nos municípios seja causada pela falta de referencial teórico ou legal, e sim por falta de zelo do gestor para com o dinheiro público. Nesse sentido, avaliam Cavalheiro e Flores:

A ausência de organização voltada aos controles internos não deriva da falta de legislação, seja de ordem constitucional ou infraconstitucional, mas, sim, da postura despreocupada diante da proteção da gestão quanto aos erros, fraudes e desperdícios. Na lógica sequencial jurídica necessária para a organização dos controles internos, não basta a Constituição Federal de 1988 prever a organização do sistema de controle, como também não basta as legislações infraconstitucionais exigirem relatórios, assinaturas e procedimentos; faz-se necessária a existência de lei local regrando os princípios de organização dos controles e, por fim, que seja a atuação da Unidade de Controle disciplinada em documento hábil (instrução normativa de controle ou manuais), elaborado pela própria Unidade de Controle Interno. (2007, p. 25).

Após descrever a fundamentação legal que regulamenta a existência do Sistema de Controle Interno em todos os Entes Federados, no próximo item será detalhado como funciona o Sistema de Controle Interno nos municípios.

4.3 Formas de atuação do controle interno

Como exposto no item anterior, a Lei de Responsabilidade Fiscal ordena que todos os poderes devem ter Sistemas de Controle Interno para que possam fiscalizar seus próprios atos e, assim, tratar com mais transparência as contas públicas.

Desse modo, é necessário que existam procedimentos a ser obedecidos, atribuições e competências previamente determinadas, estrutura física e de recursos humanos suficientes para exercer de forma plena as determinações legais. É nesse mesmo prisma que leciona Boscardini Filho:

Por força do artigo 31 da Constituição Federal de 1988, a implementação do sistema de controle interno no ambiente municipal deve ser consoante lei de iniciativa do Poder Executivo. Portanto, é necessário que a lei instituidora do sistema de controle interno regule a forma de controle a ser realizado abrangendo todas as atividades e serviços desenvolvidos, toda a estrutura Administrativa, assim como todos os seus agentes e delegados públicos. (2008, p. 44).

Quanto ao funcionamento do Sistema de Controle Interno nos municípios, Cruz e Glock (2008, p. 45) ressaltam que deve ser criada no município uma unidade de trabalho exclusiva para o controle interno, ou, pelo menos, um cargo que coordene e assegure que o controle necessário exista e possa recomendar medidas indispensáveis ao bom andamento desses controles e, por conseguinte, da própria administração.

Essa estrutura é imprescindível em razão de que os membros do controle interno são responsáveis pela fiscalização e, ao identificarem irregularidades na gestão, têm a obrigação de relatar ao Tribunal de Conta, sob pena de responsabilização solidária. Conforme Boscardin Filho (2008, p. 42-45), o mais indicado, antes de relatar ao Tribunal de Contas, é dar ciência ao órgão onde foi apontada a irregularidade para que este possa dar as explicações cabíveis sobre o assunto e, então, enviar todo o material para análise do Tribunal de Contas.

A forma como esse controle é sistematizado mostra-se determinante para a qualidade das informações que auxiliarão o próprio gestor a governar melhor, visto que, apreciado do prisma da prevenção, talvez seja o próprio controle interno que livre a administração de problemas legais futuros.

Quanto à forma de organização do controle interno nos municípios, tem-se que:

Em se tratando de Município deverá ser criada uma unidade na estrutura organizacional ou, nos municípios de pequeno porte, ao menos um cargo que assuma a atividade de coordenação do Sistema de Controle Interno, neste caso não para exercer propriamente o controle, mas para assegurar que os controles necessários em cada uma das unidades existam e funcionem, recomendando medidas para aprimorá-los. Sob enfoque de uma administração sistêmica, a unidade age, como órgão central do Sistema de Controle Interno, sendo responsável entre outros, pela orientação normativa, supervisão técnica e o próprio exercício de controles fundamentais. Podemos citar como exemplo a possibilidade deste órgão central de controle, inserido na estrutura organizacional, com *status* de secretaria, ligado ao Gabinete do Prefeito, descentralizar as atividades de controle em cada Secretaria Municipal, através de Departamento ou divisões de controle, compartilhando a responsabilidade pelo controle. (BOSCARDIN FILHO, 2008, p. 45, grifo nosso).

Segundo Barcelos e Carvalho, existem três maneiras de atuar nas quais o controle interno pode contribuir com o gestor público. São elas:

- Preventiva ou “a priori”: orientando para que sejam evitadas as ocorrências de falhas, desperdícios, irregularidades e ilegalidades; - Detectiva, concomitante ou simultânea: detectando falhas, desperdícios, irregularidades e ilegalidades sanáveis, que ocorrem durante a realização dos atos/fatos, permitindo a adoção de medidas tempestivas de correção; - Corretiva ou “a posteriori”: constatando falhas, desperdícios, irregularidades e ilegalidades sanáveis ou insanáveis, que ocorrem após os atos/fatos terem sido realizados, permitindo a adoção posterior de medidas corretivas e/ou punitivas. (2012, p. 06, grifo dos autores).

A questão sobre quem deve exercer as funções de controladores é amplamente discutida por gestores, Tribunal de Contas e doutrinadores. Alguns defendem que pode o gestor selecionar e fazer rodízio dentre os funcionários de cargo efetivo, outros defendem que podem fazer parte do Sistema de Controle Interno até mesmo funcionários investidos em cargos em comissão, conhecidos ainda como cargos de confiança ou “CCs”.

Porém, acredita-se que a melhor solução para a demanda seja estruturar de forma ampla o Sistema de Controle Interno e realizar concurso público com função específica de controlador entre candidatos que tenham condições técnicas de realizar um trabalho qualificado.

Ensinam Cavalheiro e Flores sobre o assunto:

As funções do controlador, por serem atividades de controle, organização e informação permanente, são caracterizadas dentre as funções típicas de Estado, ou seja, aquelas inerentes à natureza do ente político e que, por isso, não podem ser delegadas a terceiros ou ser investidas por servidores que não sejam de provimento efetivo. Além disso, a controladoria deve revestir-se da faculdade de proporcionar segurança à sociedade, ao chefe do Poder ou entidade, aos demais poderes e órgãos fiscalizadores internos e externos. Tais premissas somente podem ser satisfeitas se o controlador, além de ser um profissional capacitado com as condições técnicas e psicológicas necessárias, for servidor do quadro de pessoal efetivo. Sabido é que muitas Administrações Públicas não dispõem em seus quadros de profissional capaz de assumir a função. Neste caso, o concurso público é a imposição. (2007, p. 46).

Nesse mesmo sentido, Cruz e Glock defendem a qualidade técnica dos membros do controle interno, que devem ter condições técnico-profissionais para assumir cargos de tamanha responsabilidade:

A responsabilidade do cargo e a amplitude das tarefas a serem desenvolvidas, que incluem até mesmo a fiscalização dos atos de gestão, requerem do titular da Unidade de Coordenação do Controle Interno, assim como dos demais analistas, além de conhecimento e qualificação técnica adequada, uma postura responsável, de independência mental e, principalmente, identificação e fidelidade à função que lhes cabe desempenhar. Assim, o exercício das atividades por servidores efetivos, por inúmeras razões, tende a revestir-se de maior eficiência. (2007, p. 63).

Para concluir essa questão, deve-se considerar, ainda, que aos membros do controle interno devem ser conferidas algumas prerrogativas que lhes garantam autonomia profissional. Para que se possa falar em controle, é obviamente necessário que estes tenham total acesso à documentação pública e a todas as informações relativas ao desempenho de suas funções e que também possam organizar, gerir e finalizar todas as análises sobre dúvidas suscitadas, irregularidades e possíveis tentativas de fraudes ao erário público, sempre observando os princípios constitucionais.

No tocante à afirmativa acima exposta, relatam Cavalheiro e Flores:

Em função da necessária autonomia não é defeso o exercício de cargos em comissão na Unidade de Controle Interno, uma vez que o controle interno não serve apenas ao Prefeito ou ao Presidente do Legislativo ou às entidades da Administração Indireta, mas ao Legislativo como controle externo, ao Tribunal de Contas e à Sociedade. Além disso, igualmente não oferece autonomia qualquer relação de trabalho que não seja a estatutária. Pode-se associar também, como vedada, qualquer outra forma de relacionamento que atente contra a autonomia, como, por exemplo, a relação de parentesco ou qualquer outra forma de relação conjugal ou afetiva com o chefe do Poder, a realização de atividades políticas com ou sem filiação partidária, a realização de negócios com a Administração ou, ainda, a participação em qualquer comissão temporária ou permanente na Administração. (2007, p. 57).

Ao concluir este capítulo, concordando com os ensinamentos de Souza (2008, p. 76), verifica-se que alguns fatores são responsáveis pela ineficácia dos Sistemas de Controle Interno na Administração Pública, dentre os quais a falta de estrutura dos pequenos e médios municípios; a falta de profissionalização dos gestores públicos; a falta de incentivo aos funcionários para que estes se qualifiquem e aprendam ainda mais; o desestímulo dos funcionários públicos em razão dos baixos salários, não condizentes com o tamanho da responsabilidade que é assumir um setor de controle de gestão; tentativas de fraudes ou omissões e, até mesmo, a resistência dos administrados em mudar sua forma de pensar e agir, o que ocorre também com seus funcionários.

5 O CONTROLE INTERNO NO MUNICÍPIO DE SANANDUVA-RS

Este capítulo tem como base de estudo um questionário respondido, no mês de novembro de 2012, pelos agentes do controle interno de Sananduva, cidade localizada na região nordeste do Estado do Rio Grande do Sul.

Antes de tratar da parte técnica, estrutural e funcional do controle interno da prefeitura de Sananduva, necessário se faz referir o pronto atendimento, por parte dos agentes do controle, quando da entrega do questionário para que estes o respondessem em conjunto. De igual forma, deu-se a devolução desse instrumento de coleta de dados, cujas respostas fundamentam a análise da atuação neste município e encontra-se no Apêndice A deste trabalho.

5.1 Metodologia aplicada à pesquisa

O presente trabalho tem por característica a análise qualitativa, pois os dados obtidos dizem respeito a estudos anteriormente realizados por doutrinadores e estudiosos da área de Gestão Pública e transcritos ao leitor para análise final de dados. Por terem sido utilizadas, como embasamento, obras do gênero, específicas à matéria de Gestão Pública, somadas a artigos, monografias, teses e dissertações, a pesquisa é do tipo bibliográfico.

Assim, tratando-se este trabalho de uma pesquisa aplicada, pois motivado pela curiosidade intelectual, sistematizou-se o estudo do caso específico que visa a elucidar dúvida quanto à atuação do controle interno, demonstrando os mecanismos utilizados pelos gestores municipais e a importância deste órgão para a administração do ente municipal.

Como visto anteriormente, o município em pauta é Sananduva, situado na região nordeste do Rio Grande do Sul, em razão de o pesquisador ter atuado como vereador de 2005 a 2008 e, atualmente, ser contratado como Assessor Jurídico da Câmara de Vereadores do município em questão.

Para a realização do estudo, foram analisados os dados colhidos na legislação municipal de Sananduva-RS, na doutrina especializada sobre controle

interno, legislação constitucional e ordinária condizente com a matéria, além de análise de documentos e pesquisa de campo quanto aos procedimentos adotados pelo controle interno.

O público alvo da pesquisa de campo foram os membros do controle interno municipal, sendo que as informações foram colhidas por meio de questionário semelhante ao desenvolvido por Luzivalda Guedes Damascena e Cristiane de Oliveira Souza, em novembro de 2012, quando da elaboração do artigo “Controle interno na gestão pública municipal: estudo de caso na prefeitura de Itaporanga-PB”.

Tal estudo é necessário para apurar de que forma se deu a estruturação do Sistema de Controle Interno em municípios de pequeno e médio porte, tendo como base Sananduva, que, segundo dados obtidos no *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em sua contagem populacional de 2007, possui 15.373 habitantes, distribuídos numa área de 505 Km². O mesmo órgão traz, também, um breve histórico da evolução político-administrativa do município, a seguir exposto:

Distrito criado com a denominação de Sananduva, por Ato Municipal nº 42, de 09-11-1907, subordinado ao município de Lagoa Vermelha. Em divisão administrativa referente ao ano de 1911, o distrito de Sananduva, figura no município de Lagoa Vermelha. Assim permanecendo em divisões territoriais datadas de 31-XII-1936 e 31-XII-1937, o distrito de Sananduva permanece no município Lagoa Vermelha. Assim permanecendo em divisão territorial datada de 1-VII-1950. Elevado à categoria de município com a denominação de Sananduva, pela Lei Estadual nº 2.521, de 15-12-1954, desmembrado do município de Lagoa Vermelha. Sede no antigo distrito de Sananduva. Constituído de 3 distritos: Sananduva e Ibiaçá e São João da Urtiga, todos desmembrados do município de Lagoa Vermelha. Instalado em 28-02-1955. Em divisão territorial datada de 1-VII-1955, o município é constituído de 3 distritos: Sananduva, Ibiaçá e São João da Urtiga. Pela Lei Municipal n.º 22, de 09-08-1955, é criado o distrito de Vitória (ex-povoado), com território desmembrado do distrito de Ibiaçá e anexado ao município de Sananduva. Em divisão territorial datada de 1-VII-1960, o município é constituído de 4 distritos: Sananduva, Ibiaçá, São João da Urtiga e Vitória. Pela Lei Estadual 4.213, de 05-12-1961, o distrito de São João da Urtiga foi transferido do município de Sananduva, para constituir o novo município de Paim Filho. Pela Lei Estadual n.º 322, de 06-08-1962, é criado o distrito de Rio Tigre e anexado ao município de Sananduva. Em divisão territorial datada de 31-XII-1963, o município é constituído de 4 distritos: Sananduva, Ibiaçá, Rio Tigre e Vitória. Pela Lei Estadual n.º 5.102, de 22-11-1965, desmembra do município de Sananduva os distritos de Ibiaçá e Vitória, para constituir o novo município de Ibiaçá. Em divisão territorial datada de 1-I-1979, o município é constituído de 2 distritos: Sananduva e Rio Tigre. Assim permanecendo em divisão territorial datada de 2007. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007).

É notória a dificuldade de se precisar um termo exato para o início do Sistema de Controle Interno no município, por se entender que estes estão no bojo de toda e qualquer empresa, organização e, por conseguinte, na Administração Pública. A análise, no entanto, será realizada a partir do ano de 2002, quando foi instituída a primeira legislação específica para regulamentar o Sistema de Controle Interno no município, o que será visto no item a seguir.

5.2 Legislação municipal

A Lei Municipal 1.948, de 06 de dezembro de 2002, instituiu no município de Sananduva o Sistema de Controle Interno, referindo em seu art. 1º que:

Art. 1º - Fica instituído o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, compreendendo o conjunto de atividades relacionadas com o acompanhamento e avaliação da ação de governo, da gestão dos administradores do patrimônio municipal e dos atos dos responsáveis pela arrecadação e aplicação de recursos públicos. Parágrafo Único. O Sistema de Controle Interno ficará integrado à estrutura do Gabinete do Prefeito.

O art. 2º especifica a finalidade da promulgação da lei:

Art. 2º. O Sistema de Controle Interno tem as seguintes finalidades: I – Assegurar o cumprimento das metas previstas e a execução dos programas orçamentários; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Municipal, 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 deveres Municipais; IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional; V – promover o cumprimento das normas legais e técnicas; VI – publicar os demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e dos Relatórios de Gestão Fiscal; VII – verificar os limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar; VIII – verificar, periodicamente, a observância do limite da despesa total com pessoal e avaliar as medidas adotadas para o seu retorno ao respectivo limite; IX – verificar as providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; X - controlar a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos; XI – verificar o cumprimento do limite de gastos totais do legislativo municipal; XII – avaliar os procedimentos adotados para a realização da receita e da despesa públicas; XIII – orientar e expedir atos normativos para os Órgãos Setoriais; XIV – elaborar seu regimento interno, a ser baixado por Decreto do Executivo; XV – desempenhar outras atividades estabelecidas em lei ou que decorram das suas atribuições.

A Lei Municipal 1.948/02 atribui, em seus artigos 3º e 5º, que os procedimentos do controle interno têm a função de subsidiar e orientar o prefeito na Administração Municipal e os demais secretários e administradores que participam da Gestão Pública Municipal. Além disso, aduz que essas orientações serão formalizadas por meio de recomendações que podem ser aprovadas pelo prefeito para, então, tornar-se normas.

Quando da aprovação dessa Lei, em 2002, definiu-se nos artigos 4º e 6º quem deveria integrar o Sistema de controle Interno e quais obrigações os servidores teriam:

Art. 4º - Integram o Sistema de Controle Interno: I – Servidor ou Servidores designados pela Administração Municipal; II – Secretaria Municipal da Fazenda, como órgão central de controle, ao qual devem convergir os dados e procedimentos de controle interno; III – Secretaria Municipal da Administração, como órgão responsável pela administração do Município; § 1º - Não poderão ser escolhidos para integrar o Sistema de Controle Interno servidores que tenham sido declarados, administrativa ou judicialmente, em qualquer esfera, de forma definitiva, responsáveis pela prática de atos considerados irregulares e/ou lesivos ao patrimônio público. § 2º - O responsável ou os integrantes do Sistema de Controle Interno poderão fazer jus ao recebimento de um CC ou FG mensal de acordo com os cargos criados pelo Plano de Classificação e Cargos do Município, devendo ser apropriada a nomenclatura do respectivo cargo à designação do Controle Interno.

Art. 6º - São obrigações dos servidores integrantes do Sistema de Controle Interno: I – manter, no desempenho das tarefas a que estiverem encarregados atitudes de independência, serenidade e imparcialidade; II – representar, por escrito, ao Prefeito, contra o servidor que tenha praticado atos irregulares ou ilícitos; III – guardar sigilo sobre dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções e pertinentes a assuntos sob sua fiscalização, utilizando-os exclusivamente para a elaboração de pareceres e representações ao Prefeito ou para expedição de recomendações.

Sendo assim, segundo a Lei citada acima, os servidores responsáveis pelo Sistema de Controle Interno municipal que tenham conhecimento de qualquer ato de irregularidade ou ilegalidade devem informar sobre tal. O artigo 7º, inclusive, determina que, se o servidor assim não proceder, será responsabilizado solidariamente.

Posteriormente, em 2005, a Lei Municipal 2.114, de 12 de setembro de 2005, alterou a redação do artigo 1º da Lei Municipal 1.948/02, ficando assim registrado:

Art. 1º - Fica instituído o Sistema de Controle Interno dos Poderes Executivo e Legislativo do Município, compreendendo o conjunto de atividades relacionadas com o acompanhamento e avaliação das ações de governo, da gestão dos administradores do patrimônio municipal e dos atos dos responsáveis pela arrecadação e aplicação dos recursos públicos. Parágrafo único – O Sistema de Controle Interno ficará integrado à estrutura do Gabinete do Prefeito.

Com essa alteração, o município de Sananduva instituiu no âmbito do Legislativo o Sistema de Controle Interno.

A última alteração, ocorrida em 18 de janeiro de 2011, por meio da Lei Municipal 2.606/11 reorganizou o Sistema de Controle Interno do Legislativo e Executivo, tendo substituído do corpo da lei o termo “Sistema de Controle Interno” por “Unidade Central de Controle Interno”.

Dentre as alterações realizadas, nota-se que, anteriormente, o artigo 2º possuía quinze incisos e, atualmente, possui dezesseis, tendo ficado modificado o inciso XV e acrescido o inciso XVI, restando assim descrito:

Art. 2º - [...] XV – emitir os pareceres sobre a gestão fiscal, gastos com a educação, saúde e MCI, conforme orientações e procedimentos do Tribunal de Contas do estado. XVI – desempenhar outras atividades estabelecidas em lei ou que decorram das suas atribuições.

A reestruturação do Sistema de Controle Interno de Sananduva também alterou o artigo 3º da lei aprovada em 2002, modificando o inciso II e acrescentando o inciso III, que ficou assim definido: “Art. 3º - [...] II – a administração do Legislativo, exercida pelo Presidente da Câmara; III – a gestão pública, a cargo dos Secretários, administradores e responsáveis pela arrecadação e aplicação dos recursos municipais.”

O artigo que mais sofreu alterações com a promulgação da Lei 2.606/11 foi o artigo 4º, que trata da formação da Unidade Central de Controle Interno, informando que funcionários, basicamente, podem fazer parte dessa unidade e quais os valores percebidos com o desempenho da função. Assim restou descrito o artigo aqui citado:

Art. 4º - A Unidade Central de Controle Interno será integrada por Servidores, designados através de Decreto, pelo Prefeito Municipal, sendo: I – Servidor concursado, designado como Coordenador da Unidade Central de Controle Interno; II – 02 (dois) servidores, com experiência em administração pública municipal. § 1º - Não poderão ser escolhidos para integrar a Unidade Central de Controle Interno servidores que tenham sido declarados, administrativa ou judicialmente, em qualquer esfera, de forma definitiva, responsáveis pela prática de atos considerados irregulares e/ou lesivos ao patrimônio público. § 2º - O Coordenador da Unidade Central de Controle Interno receberá, mensalmente, uma gratificação no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais). § 3º - Os demais servidores integrantes da Unidade Central de Controle Interno, farão jus ao recebimento mensal de uma gratificação de R\$ 300,00 (trezentos reais).

Importante citar que a alteração feita em 2011 também trouxe inovações quanto ao funcionamento dos trabalhos e ao recebimento de possíveis denúncias de atos irregulares. É o que consta nos artigos 8º, 9º e 10º, conforme segue:

Art. 8º – A Central do Sistema de Controle Interno será assessorada permanentemente pelo órgão jurídico do Município.

Art. 9º – Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, é parte legítima para denunciar irregularidade perante os órgãos e servidores responsáveis pelo Sistema de Controle Interno.

Art. 10 – O Controle Interno constitui atividade administrativa permanente e a participação de servidor público em quaisquer atos necessários ao seu funcionamento é considerada como relevante serviço público obrigatório.

Assim, nota-se que o controle interno no município de Sananduva não é de todo uma novidade, visto que há mais de 10 anos já existe normatização. Porém, como será possível observar posteriormente, nenhum dos agentes é servidor exclusivo da Unidade Central de Controle Interno, diminuindo a carga horária efetiva de trabalho junto a esse órgão, em razão das atividades inerentes a seus cargos, o que certamente reduz, também, a efetividade do controle.

5.3 Estrutura do controle interno municipal

Pelo exposto no último item, a Unidade Central de Controle Interno do município de Sananduva é regulamentada por Leis Municipais que, ao longo dos anos, tentaram adaptar a norma para lhe dar mais efetividade.

Contudo, não só de Leis se faz uma organização. Para existir e funcionar, ela precisa de uma estrutura capaz de suportar a carga e a responsabilidade do trabalho que é um tanto desgastante, visto que os agentes podem se indispor com todo e qualquer funcionário que esteja supostamente tentando cometer ou cometendo atos ilegais e irregulares.

Para apurar como é a estrutura do Sistema de Controle Interno no município de Sananduva, foi realizada uma pesquisa com os membros do controle interno do município de Sananduva, os servidores Neimar Antonio e Naiane Bareta Lazarotto, vez que a servidora Jonara Fortunato encontra-se em licença-maternidade. Sobre a estrutura do controle, os servidores responderam, conjuntamente, o seguinte:

2. Em que nível hierárquico ele se encontra? Vinculado ao Gabinete do Prefeito e em nível intermediário entre Secretaria e Unidades Administrativas. 4. Quantas pessoas trabalham diretamente com o CI? De acordo com o Art. 4º da Lei Municipal 2.606/11, a Unidade Central de Controle Interno será integrada por servidores, designado através de Decreto, pelo Prefeito Municipal, sendo: I- Servidor concursado, designado como Coordenador da Unidade Central de Controle Interno; II – 02 (dois) servidores, com experiência em administração pública municipal. Os membros da Unidade do Controle Interno são 03 (três): Jonara Fortunatto – Membro do Controle Interno, conforme Portaria nº 0408 de 14 de abril de 2011. Atualmente encontra-se em licença-maternidade; Naiane Baretta – Coordenadora do Controle Interno, conforme portaria nº 335 de 1º de abril de 2011; Neimar Antonio Lazarotto – Membro do Controle Interno, conforme Portaria nº 0448 de 25 de abril de 2011. 5. Qual é a formação acadêmica? A formação acadêmica dos membros do controle interno é: Jonara Fortunatto – Superior Incompleto em Administração; Naiane Baretta – Bacharel em Ciências Contábeis; cursando Especialização em Gestão Pública Municipal. Neimar Antonio Lazarotto – Licenciatura em Geografia e Pós Graduação em Educação Interdisciplinar com ênfase em História e Geografia. 7. Os agentes são funcionários efetivos ou CCs? Os 03 (três) agentes do controle interno são efetivos e ocupam os seguintes cargos: Jonara Fortunatto: Datilógrafo; Neimar Antonio Lazarotto: Professor; e Naiane Baretta: Agente Administrativo.

Como se vê, a estrutura da Unidade de Controle Interno, referente à parte de pessoal, é formada, na sua totalidade, por funcionários efetivos. Esse fato é muito importante para o bom funcionamento dos trabalhos, visto que tais servidores não podem ser ameaçados de dispensa pelo bel prazer do prefeito ou de secretários.

A formação acadêmica dos membros também chama a atenção, pois se tratam de profissionais com graduação e concursados. A crítica, entretanto, é no sentido de que nenhum dos integrantes é efetivo e concursado para a função de controlador interno, especificamente, o que já poderia ter se concretizado, dado o tempo decorrido desde que o município instituiu o Sistema de Controle Interno e dada a importância da função.

A decisão de efetivar servidores próprios ao controle interno municipal seria não só uma decisão sábia para com as finanças públicas, mas também para que o próprio Gestor realizasse seu trabalho com a certeza de que não está infringindo os diplomas legais e, assim, fazer uma administração correta e com muito menos falhas.

5.4 Operacionalização do controle interno municipal

Quanto à operacionalização do controle interno do município de Sananduva, com base nas respostas da mesma pesquisa, pode-se afirmar que este foi devidamente criado e alterado por Leis Municipais, estando integrado à estrutura do Gabinete do Prefeito.

Porém, não há dedicação total ao controle interno como seria recomendado, sendo que os membros se reúnem em determinadas datas e horários pré-estabelecidos, juntamente com uma empresa de assessoria e consultoria.

Eis o que relataram os agentes, quando questionados se há dedicação total ao controle interno:

6. há dedicação total ao CI ou há outras tarefas a serem feitas? Não há dedicação total ao controle interno, os membros se reúnem em determinado horário e data para fazer os trabalhos, juntamente com a assessoria da Empresa Debas Assessoria e Consultoria Ltda., sendo que há outras tarefas a serem realizadas no cargo ocupado de cada um. Ainda não existe atuação efetiva, ou seja, um cargo específico para as atividades de controle interno, porém terá a partir de janeiro de 2013, conforme resolução 936/2012 do TCE/RS que diz: *Art. 5º. A UCCI deverá ser composta unicamente por servidores investidos em cargos de provimento efetivo, recrutado entre categorias funcionais distintas, cuja habilitação seja compatível com a natureza das respectivas atribuições, os quais terão atuação exclusiva na unidade.*

Os agentes do controle interno de Sananduva também foram questionados sobre suas principais atividades quando de sua atuação junto ao controle e entregaram um plano de trabalho para todo o ano 2012 (Anexo A).

No mês de janeiro de 2012, as atividades foram no sentido de organizar os programas de trabalho, realização das Manifestações do Controle Interno (MCI) do Legislativo e do Executivo referentes ao 2º semestre do ano 2011, realização do Sistema Informatizado de Auditoria de Pessoal (SIAPES) do Legislativo, referente ao 2º semestre de 2011 e do Executivo referente ao 6º bimestre de 2011, além de verificação dos contratos e convênios em andamento.

Para exemplificar, segue o que foi relacionado pelos agentes do controle interno nos meses de fevereiro e março de 2012:

FEVEREIRO – Elaboração do relatório referente às atividades realizadas no primeiro bimestre de 2012; - Verificação das ordens de compra e serviço; Elaboração do relatório da Execução Orçamentária das despesas empenhadas em janeiro/2012; - Verificação dos boletins de caixa; - Verificação dos contratos e convênios em andamento. MARÇO – Realização do SIAPES do Executivo referente ao 1º bimestre de 2012; - Elaboração do Relatório e do Parecer do Legislativo sobre a prestação de contas referente ao ano de 2011; - Conferência dos diários de serviços das Secretarias; - Elaboração do relatório da Execução Orçamentária das despesas empenhadas em fevereiro/2012; - Verificação dos contratos e convênios em andamento; - Auditoria na Secretaria de Obras e Viação; - Auditoria na Secretaria de Agricultura.

A atuação do controle interno na análise das atividades da Administração Pública é fundamental para que se possa evitar que o dinheiro público se esvaia nos ralos da corrupção, do desperdício e da incompetência. Nesse sentido, os agentes foram questionados se o controle interno está atuando como ferramenta de auxílio à gestão municipal e responderam da seguinte forma:

Sim. A atuação é sobre os atos e fatos do Executivo e Legislativo Municipal, compreendendo o conjunto de atividade relacionadas com o acompanhamento e avaliação da ação de governo, da gestão dos administradores do patrimônio municipal e dos atos dos responsáveis pela arrecadação e aplicação de recursos públicos, visando a promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, no tocante a promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e eficiência na administração dos recursos e bens públicos, sendo, no entanto, uma ferramenta de auxílio à gestão municipal.

Como já referido, sabe-se que os membros do controle interno do município de Sananduva não são servidores que atuam exclusivamente na Unidade de Controle Interno, o que é considerado, até mesmo pelos agentes, um ponto negativo, em razão de que não dispõem do tempo necessário para acompanhar toda a atividade que deveria ser fiscalizada.

Quando questionado aos agentes quais as principais limitações para o efetivo exercício do controle interno, estes esclareceram:

Entendo que realmente o principal fator limitador é o tempo, que deveria ser maior e dedicação exclusiva à atividade. Com servidores concursados e efetivos na função, haverá uma maior dedicação e disponibilidade para um maior acompanhamento de toda a atividade suscetível de controle e fiscalização pelo órgão de controle interno.

Por tudo o que foi analisado neste capítulo sobre o Sistema de Controle Interno no município de Sananduva, nota-se que o controle é necessário para que a Administração Pública possa ser cada vez mais eficiente e eficaz, para que o dinheiro público possa ser investido com sapiência e seriedade e, assim, a população resgate a confiança nos gestores públicos, certa de que estes aplicarão os recursos para melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos, gerando, assim, o bem-estar geral.

6 CONCLUSÃO

No presente trabalho, inicialmente, analisaram-se a formação e o desenvolvimento do Estado, seus princípios e a importância destes na legislação. Logo após, também ganhou ênfase a questão da gestão pública, além de noções de controle interno que auxiliam os gestores a fazer escolhas cada vez mais eficientes para suprimir os martírios da população. Por fim, obteve-se uma breve e específica análise sobre como o controle interno tem atuado no município de Sananduva, que está localizada na região nordeste do Estado do Rio Grande do Sul.

Pode-se concluir, com base nos ensinamentos apresentados durante o trabalho e também na doutrina de Boscardin Filho (2008, p. 77), que é imperioso haver nos municípios um Sistema de Controle Interno sistematizado entre todas as secretarias, para que seja possível identificar os problemas e as irregularidades, atuando, preferencialmente, de forma preventiva e, em não sendo respeitadas as suas análises, levar os dados até o Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas, para que estes exerçam suas funções fiscalizatórias de controle externo elencadas na Constituição Federal.

No que se refere ao estudo junto à prefeitura municipal de Sananduva, constatou-se a importância do trabalho exercido pelos agentes do Sistema de Controle Interno para a melhoria na qualidade dos serviços prestados por todas as secretarias do município. Isso porque os agentes do controle interno conseguem identificar as carências de determinados órgãos quanto à estrutura de organização, evitando, por sua vez, que os prefeitos respondam a tantas e tão temidas Ações de Improbidade Administrativa. Tais falhas ou carências, se não fossem sanadas em tempo por meio das sugestões do controle interno, poderiam acarretar fraudes contra o erário público, ou, mesmo, erros que comprometeriam o gestor público e ocasionariam problemas legais.

Apurou-se, no presente, que, mesmo não possuindo funcionários trabalhando exclusivamente no controle interno, a prefeitura de Sananduva mantém o sistema em funcionamento, auxiliando, assim, na gestão municipal. Os funcionários encarregados mostraram-se, durante as entrevistas, conhecedores das principais dificuldades enfrentadas pela Administração Pública municipal e evidenciaram ser capazes de formar normas para padronizar as informações das várias áreas

administrativas e, assim, qualificar os colegas para o cuidado e o controle com as finanças e os bens públicos.

Foram identificados como problemas enfrentados pelos servidores a falta de local específico para as atividades de fiscalização, visto que o Sistema de Controle Interno municipal não dispõe de sala exclusiva e muito menos de funcionários concursados para prestar serviços exclusivos ao Sistema de Controle Interno. Não possuindo funcionários concursados, a troca de servidores que atuam junto ao Sistema de Controle acaba atrapalhando o desempenho desse órgão. Desse modo, a cada troca de funcionário, este precisa receber o treinamento adequado e aprender a realizar um trabalho de extraordinária importância e responsabilidade que talvez nunca tenha executado.

Outro problema enfrentado pelos servidores é a forma como as informações são repassadas ao controle, visto que não existe um sistema interligado entre esse órgão e as secretarias. Tal fato compromete seriamente a qualidade da prestação dos serviços e dos relatórios. Os problemas trazidos a lume são comuns à maioria dos municípios de pequeno e médio porte que sofrem com a falta de verbas para melhorar a prestação de seus serviços à comunidade, porém com vontade política.

O trabalho aqui apresentado em momento algum teve a pretensão de satisfazer todas as dúvidas advindas da extensa matéria, mas contribui ao noticiar que é possível, sim, ter controle sobre a coisa pública. E para isso, é necessário que se qualifique a estrutura administrativa dos municípios, principalmente os de pequeno porte.

A maior eficiência do Sistema de Controle passa pela resolução de todas as questões suscitadas aqui, desde os problemas filosóficos inerentes ao nascimento do que entendemos hoje como Estado até os pequenos vícios de gestores que engessam e, muitas vezes, impedem que a Administração Pública se qualifique, deixando de prestar melhores serviços ao cidadão.

Por fim, é possível crer que pequenos trabalhos como este venham, algum dia, a influenciar os futuros gestores públicos, para que estes ampliem a estrutura do Sistema de Controle Interno de seus municípios e, assim, os recursos destinados inicialmente para o bem-estar da população possam ser utilizados com mais eficiência e eficácia.

REFERÊNCIAS

ABREU, Ivonisa Maria Castagna de; PEDROZO, Ivonete Foletto. **O controle interno como fator de qualificação dos serviços prestados pela prefeitura municipal de Santa Maria-RS**. Santa Maria, 2005. Disponível em: <<http://www.abepro.org.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

ALBÊLO, Ricardo Turíbio Mota. **Controle interno na administração pública municipal**: estudo de caso da prefeitura de Panelas-PE. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

ALBUQUERQUE, Mauro Guedes. A importância dos controles externo e interno nas administrações municipais – com ênfase no controle interno. **Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará**, Fortaleza, n. 17, p. 196-97, 2005-2006.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret. 2002. (Coleção A obra prima de cada autor).

BARBOSA, Evanir Lenhardt. **Controle interno da administração pública**: instrumento de controle e de gerenciamento. 2002. 72 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

BARCELOS, Kátia Silva Macêdo; CARVALHO, Nerci Maria Rezende. **O uso do controle interno preventivo na melhoria da gestão pública tocantinense**. Tocantins, 2012. Disponível em: <<http://www.artigonal.com>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BOSCARDIN FILHO, Antonio Carlos. **O sistema de controle interno no âmbito municipal**: aspectos jurídicos e práticos. 2008. 72 f. Monografia (Graduação) – Faculdades Integradas do Brasil – Unibrasil, 2008. Disponível em: <<http://www.sjp.pr.gov.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual prático de controle interno na administração pública municipal**. Curitiba: Juruá, 2007.

BRAGA, Marconi Augusto F. de Castro. Gestão e controle da administração pública municipal contemporânea e ciência da informação. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, n. 2, 2003. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

_____. Conselho Federal de Contabilidade. **Resolução CFC n.º 820 de 17 de dezembro de 1997**. Aprova a NBC T 11 – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis com alterações e dá outras providências. Brasília, DF, 17 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

_____. Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução **Normativa n.º 1 de 6 de abril de 2001**. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Brasília, DF, 6 abr. 2001. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

_____. Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal. **Diretrizes para o Controle Interno no Setor Público**. Recife, dez. 2010. Disponível em: <www.conaci.org.br>. Acesso em: 21 mar. 2013.

BRITO, Jaime Ricardo de. Breve histórico do controle interno do poder executivo federal: origem, evolução, modelo atual e visão de futuro. **Revista de Negócios Business Review**, 2009. Disponível em: <<http://www.unifin.com.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. Disponível em <<http://www.anpad.org.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

CAVALCANTE, Danival S.; PETER, Maria Glória A.; MACHADO, Marcus Vinícius V. **Organização dos órgãos de controle interno municipal no estado do Ceará: um estudo na região metropolitana de fortaleza**. Disponível em <<http://www.congressosp.fipecafi.org>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A organização do Sistema de Controle Interno municipal**. 4. ed. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2007. Disponível em: <<http://www.crcrs.org.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

CÍCERO, Marco Túlio. **Dos deveres**. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002. (Coleção A obra prima de cada autor).

COSTA, Itarlindo de Oliveira. **A avaliação do sistema de controle interno nos municípios no combate aos atos de improbidade administrativa: um estudo de caso**. Acesso em: 14 jul. 2011. Disponível em <<http://www.consad.org.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios: orientação para implantação e relacionamento com os tribunais de contas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DAMASCENA, Luzivalda Guedes; SOUZA, Cristiane de Oliveira. **O controle interno na gestão pública municipal: estudo de caso na prefeitura de Itaporanga–PB.** Disponível em: <<http://portal.virtual.ufpb.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

DAMÁSIO, Adriano. Limites das medidas provisórias. In: SOUZA, Carlos Aurélio Mota de (Org.). **Medidas provisórias e segurança jurídica.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 45-82.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DIAS, Fábio Marques; SUZUKI, Anderson; VIOLIN, Marco Antônio. Constituição federal e medidas provisórias. In: SOUZA, Carlos Aurélio Mota de (Org.). **Medidas provisórias e segurança jurídica.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 13-34.

FÊU, Carlos Henrique. Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de accountability. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 119, 31 out. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

FINK, Roberto Carlos. **O Sistema de Controle Interno nos municípios e as condicionantes para o seu efetivo funcionamento.** Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www2.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

JUND, Sergio. **Administração, orçamento e contabilidade pública.** 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo.** Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret. 2002. (Coleção A obra prima de cada autor).

LOPES, José Gabriel da Cunha. O controle interno na administração pública: uma contribuição para sua implantação nos municípios. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 4, 1999. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

LUCKMANN, Luiz Carlos; ROVER, Ardinete; VARGAS, Marisa. **Diretrizes para elaboração de trabalhos científicos.** 2. ed. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2008.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320/64 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003.

MAQUIAVEL. **O Príncipe:** comentado por Napoleão Bonaparte. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2002. (Coleção A obra prima de cada autor).

MASSUDA, Janine Malta. **Medidas provisórias: os fenômenos na reedição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2002. (Coleção A obra prima de cada autor).

NALINI, José Renato. **Constituição e estado democrático**. São Paulo: FTD, 1997.

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

PLATÃO. **A república**. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2002. (Coleção A obra prima de cada autor).

PRADO, Fábila do. Edição de medidas provisórias pelos estados-membros e municípios. In: SOUZA, Carlos Aurélio Mota de (Org.). **Medidas provisórias e segurança jurídica**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003. p. 193-227.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Manual do gestor público: um guia de orientação ao gestor público**. 2. ed. Porto Alegre: Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas (CORAG), 2011. Disponível em: <<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

RODRIGUES, Paulo Sérgio Romero Vicente. Teoria política dos poderes do governo. In: SOUZA, Carlos Aurélio Mota de (Org.). **Medidas provisórias e segurança jurídica**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003. p. 1-11.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2005. (Coleção A obra prima de cada autor).

SANTOS, Ione Maria Carvalho dos. **O controle interno no poder legislativo municipal**. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www2.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Leomar Barros Amorim de. **A produção normativa do poder executivo: medidas provisórias, leis delegadas e regulamentos**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

SOUZA, Corine Sumski. **O papel do controle interno na gestão dos gastos públicos municipais**. 2008. 88 f. Monografia (Graduação em Direito) – FAE Centro Universitário, Curitiba, 2008. Disponível em: <<http://www.forumpme.pr.gov.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

VIEIRA, Lucas Lunardi. **Controle interno à luz da lei de responsabilidade fiscal**. 2011. 24 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret. 2002. (Coleção A obra prima de cada autor).

Apêndice A – Instrumento de coleta de dados – questionário

Questionamento aos agentes do Controle Interno do Município de Sananduva-RS para fins de trabalho de conclusão de curso de Pós –Graduação em Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.

1) Nome: *Maiani Barata*

Cargo no Controle Interno: *Agente Administrativo / Coordenador Controle Interno*

2) Nome: *Neimar Antonio Lazzaretto*

Cargo no Controle Interno: *Membro Controle Interno*

3) Nome: *Jonara Fortunatto*

Cargo no Controle Interno: *Membro Controle Interno*

1 O Controle Interno do Município de Sananduva tem atuação pautada por Projeto de Lei, conforme aprovação na Câmara Municipal?

2 Em que nível hierárquico ele se encontra?

3 Está vinculado ao gabinete do Prefeito?

4 Quantas pessoas trabalham diretamente com o CI?

5 Qual é a formação acadêmica?

6 Há dedicação total ao CI ou há outras tarefas a serem feitas?

7 Os agentes são funcionários efetivos ou CCs?

8 Quais principais atividades realizadas pelos Agentes?

9 O Controle Interno está atuando como ferramenta de auxílio à gestão Municipal?

10 Quais as principais limitações para o efetivo exercício do Controle Interno?

Questionário Controle Interno

1 - Sim, em cumprimento ao disposto no art. 86, inciso VI da Lei Orgânica do Município de Sananduva, o poder Legislativo Municipal aprovou a Lei Municipal nº 2606, de 18 de janeiro de 2011, que reorganiza o Sistema de Controle Interno no Município e dá outras providências.

2 – Vinculada ao Gabinete do Prefeito e em nível intermediário entre Secretaria e Unidades Administrativas.

3 - Sim. A Unidade Central de Controle Interno está integrado à estrutura do Gabinete do Prefeito.

4 - De acordo com o art. 4º da Lei Municipal 2606/11, a Unidade Central de Controle Interno será integrado por servidores, designado através de Decreto, pelo Prefeito Municipal, sendo:

I- Servidor concursado, designado como Coordenador da Unidade Central de Controle Interno;

II- 02 (dois) servidores, com experiência em administração pública municipal.

Os membros da Unidade do Controle Interno são 03 (três):

Jonara Fortunatto – Membro do Controle Interno, conforme Portaria nº 0408 de 14 de Abril de 2011. Atualmente encontra-se em licença maternidade;

Naiane Baretta – Coordenador do Controle Interno, conforme Portaria nº 335 de 1º de Abril de 2011;

Neimar Antonio Lazarotto – Membro do Controle Interno, conforme Portaria nº 0448 de 25 de Abril de 2011.

5 - A formação acadêmica dos membros do controle interno é:

Jonara Fortunatto – Superior Incompleto em Administração;

Naiane Baretta – Bacharel em Ciências Contábeis; cursando Especialização em Gestão Pública Municipal.

Neimar Antonio Lazarotto – Licenciatura em Geografia e Pós Graduação em Educação Interdisciplinar com ênfase em História e Geografia.

6 - Não há dedicação total ao controle interno, os membros se reúnem em determinado horário e data para fazer os trabalhos, juntamente com a assessoria da Empresa Debas Assessoria e Consultoria Ltda, sendo que há outras tarefas a serem realizadas no cargo ocupado de cada um. Ainda não existe atuação efetiva, ou seja, um cargo específico para as atividades de controle interno, porém a partir de janeiro de 2013, conforme resolução 936/ 2012 do TCE/RS que diz:

Art. 5º A UCCI deverá ser composta unicamente por servidores investidos em cargos de provimento efetivo, recrutados entre categorias profissionais distintas, cuja habilitação seja compatível com a natureza das respectivas atribuições, os quais terão atuação exclusiva na unidade.

7 - Os 03 (três) agentes do controle interno são efetivos e ocupam os seguintes cargos:

Jonara Fortunatto: Datilógrafo
Neimar Antonio Lazarotto: Professor
Naiane Baretta: Agente Administrativo

8 - Segue em anexo plano de trabalho para o exercício de 2012.

9 - Sim. A atuação é sobre os atos e fatos do Executivo e Legislativo Municipal, compreendendo o conjunto de atividades relacionadas com o acompanhamento e avaliação da ação de governo, da gestão dos administradores do patrimônio municipal e dos atos dos responsáveis pela arrecadação e aplicação de recursos públicos, visando a promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e eficiência na administração dos recursos e bens públicos, sendo, no entanto, uma ferramenta de auxílio à gestão municipal.

10 – Entendo que realmente o principal fator limitador é o tempo que deveria ser maior e dedicação exclusiva á atividades. Com servidores concursados e efetivos na função, haverá uma maior dedicação e disponibilidade para um maior acompanhamento de toda a atividade suscetível de controle e fiscalização pelo órgão de controle interno.

Anexo A – Plano de trabalho do controle interno da prefeitura de Sananduva-RS

PLANO DE TRABALHO

PRIMEIRO SEMESTRE DE 2012

JANEIRO

- Organização dos programas de trabalho;
- Realização do MCI do Executivo referente ao 2º semestre de 2011;
- Realização do MCI do Legislativo referente ao 2º semestre de 2011;
- Realização do SIAPES do Executivo referente ao 6º bimestre de 2011;
- Realização do SIAPES do Legislativo referente ao 2º semestre de 2011;
- Verificação dos contratos e convênios em andamento.

FEVEREIRO

- Elaboração do relatório referente as atividades realizadas no primeiro bimestre de 2012;
- Verificação das ordens de compra e serviço;
- Elaboração do relatório da Execução Orçamentária das despesas empenhadas em janeiro/2012;
- Verificação dos boletins de caixa;
- Verificação dos contratos e convênios em andamento.

MARÇO

- Realização do SIAPES do Executivo referente ao 1º bimestre de 2012;
- Elaboração do Relatório e do Parecer do Executivo sobre a prestação de contas referente ao ano de 2011;
- Elaboração do Relatório e do Parecer do Legislativo sobre a prestação de contas referente ao ano de 2011;
- Conferência dos diários de serviços das secretarias;
- Elaboração do relatório da Execução Orçamentária das despesas empenhadas em fevereiro/2012;
- Verificação dos contratos e convênios em andamento;
- Auditoria na Secretaria de Obras e Viação;
- Auditoria na Secretaria de Agricultura.

ABRIL

- Elaboração de relatório referente das atividades realizadas no segundo bimestre de 2012;
- Auditoria na Alimentação Escolar;
- Aplicação de norma na Alimentação Escolar;
- Verificação dos boletins de caixa;
- Elaboração do relatório da Execução Orçamentária das despesas empenhadas em março/2012;
- Verificação dos contratos e convênios em andamento;
- Criação de norma interna sobre as atribuições do controle interno.

MAIO

- Auditoria no Patrimônio;
- Aplicação de norma no setor de Patrimônio;
- Realização do SIAPES do Executivo referente ao 2º bimestre de 2012;
- Conferência do livro ponto dos servidores municipais em algumas secretarias;
- Elaboração do relatório da Execução Orçamentária das despesas empenhadas em abril/2012;
- Verificação dos contratos e convênios em andamento;
- Auditoria na Assistência Social;
- Auditoria no Setor de Licitações.

JUNHO

- Elaboração do Plano de trabalho para o 2º semestre de 2012;
- Elaboração de relatório referente as atividades realizadas no terceiro bimestre de 2012;
- Elaboração do relatório da Execução Orçamentária das despesas empenhadas em maio/2012;
- Verificação dos contratos e convênios em andamento;
- Auditoria na Secretaria de Obras (diários de serviço e horas extras).
- Auditoria nas Escolas;
- Implantação da norma interna da merenda escolar.

Observações: Além deste Plano de Trabalho, serão realizadas auditorias nas áreas em que houver necessidade.

Período previsto para gozo de férias dos integrantes da Unidade de Controle Interno: janeiro e fevereiro de 2012.

Sananduva, 17 de janeiro de 2012.

Jonara Fortunatto
Controle Interno

Naiane Baretta
Controle Interno

Neimar Antonio Lazarotto
Controle Interno

PLANO DE TRABALHO
SEGUNDO SEMESTRE DE 2012

JULHO

- Realização do MCI do Executivo referente ao 1º semestre de 2012;
- Realização do MCI do Legislativo referente ao 1º semestre de 2012;
- Realização do SIAPES do Executivo referente ao 3º bimestre de 2012;
- Realização do SIAPES do Legislativo referente ao 1º semestre de 2012;
- Auditoria na Secretaria de Saúde;
- Auditoria na farmácia básica e reencaminhamento da norma interna de medicamentos;
- Auditoria no setor de auxílios e subvenções;
- Verificação dos contratos e convênios em andamento;
- Elaboração de relatório referente das atividades realizadas neste mês.

AGOSTO

- Auditoria na Câmara de Vereadores;
- Auditoria no Setor de Pessoal;
- Auditoria no Setor de Tributação e Fiscalização;
- Auditoria na Tesouraria;
- Auditoria na Secretaria Municipal da Administração e Assessoria Jurídica;
- Auditoria na Secretaria de Serviços Urbanos (diários de serviço e horas extras);
- Verificação dos contratos e convênios em andamento;
- Elaboração de relatório referente das atividades realizadas neste mês.

SETEMBRO

- Realização do SIAPES do Executivo referente ao 4º bimestre de 2012;
- Auditoria no Fundo de Pensão e Aposentadoria do Servidor Público;
- Auditoria na Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente (troca-troca de sementes de milho, reflorestamento e calcário);
- Auditoria na Secretaria da Educação e Cultura e transporte escolar;
- Auditoria nas diárias e adiantamentos;
- Verificação dos contratos e convênios em andamento;
- Elaboração de relatório referente das atividades realizadas neste mês.

OUTUBRO

- Verificação dos contratos e convênios em andamento;
- Auditoria na Secretaria de Serviços Urbanos;

- Auditoria no Setor de Patrimônio;
- Auditoria no Setor de Compras e Licitações;
- Verificação dos contratos e convênios em andamento;
- Elaboração de relatório referente das atividades realizadas neste mês.

NOVEMBRO

- Realização do SIAPES do Executivo referente ao 5º bimestre de 2012;
- Verificação das unidades básicas de saúde;
- Auditoria na Secretaria da Indústria, Comércio e Serviços;
- Auditoria na Secretaria da Saúde e conferência da aplicação da norma na farmácia básica;
- Auditoria no Setor de Auxílios e Subvenções;
- Verificação dos contratos e convênios em andamento;
- Elaboração de relatório referente das atividades realizadas neste mês.

DEZEMBRO

- Auditoria na Secretaria de Obras e Viação e análise da aplicação da norma interna;
- Elaboração do plano de trabalho para o ano de 2013;
- Verificação dos contratos e convênios em andamento;
- Levantamento e análise de todas as normas internas elaboradas até o momento;
- Elaboração de relatório referente das atividades realizadas neste mês;
- Elaboração de relatório das atividades referente ao segundo semestre do ano de 2012.

Observações: Além deste Plano de Trabalho, serão realizadas auditorias nas áreas em que houver necessidade.

Sananduva, 05 de julho de 2012.

Jonara Fortunatto
Controle Interno

Naiane Baretta
Controle Interno

Neimar Antonio Lazarotto
Controle Interno