

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CONTABILIDADE E  
CONTROLADORIA – PPGCC**

**LÚCIA MARIA DA SILVA CAUPER**

**CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA: A TRAMITAÇÃO DAS  
PETIÇÕES PARA O ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS SOCIAIS NA  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESTUDO DE CASO**

**MANAUS - AM  
2016**

**LÚCIA MARIA DA SILVA CAUPER**

**CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA: A TRAMITAÇÃO DAS PETIÇÕES  
PARA O ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS SOCIAIS NA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESTUDO DE CASO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Contabilidade e Controladoria da Universidade Federal do Amazonas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Contabilidade e Controladoria, área de atuação Controladoria.

Orientador: Prof. Dr. Milanez Silva de Souza.

**MANAUS - AM  
2016**

## Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

C373c Cauper, Lucia Maria da Silva  
Controle interno na Gestão Pública : a tramitação das petições para o atendimento às demandas sociais na Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas - Estudo de caso / Lucia Maria da Silva Cauper. 2016  
97 f.: il. color; 31 cm.

Orientadora: Milanez Silva de Souza  
Dissertação (Mestrado Profissional em Contabilidade e Controladoria) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Controle Interno. 2. Sistema de Controle Interno. 3. Gestão Pública. 4. Controladoria. I. Souza, Milanez Silva de II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

**LÚCIA MARIA DA SILVA CAUPER**

**CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA: A TRAMITAÇÃO DAS  
PETIÇÕES PARA O ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS SOCIAIS NA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS - ESTUDO DE CASO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Controladoria da Universidade Federal do Amazonas, como requisito para a obtenção do título de Mestre Profissional em Contabilidade e Controladoria, área de concentração Controladoria.

Aprovada em 28 de julho de 2016

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Milanez Silva de Souza, Presidente.  
Universidade Federal do Amazonas

Prof. Dr. Luiz Augusto Carvalho Francisco Soares, Membro.  
Universidade Federal do Amazonas

Prof. Dr. Ricardo Jorge da Cunha Costa Nogueira, Membro.  
Universidade Federal do Amazonas

Prof. M.Sc. André Ricardo Reis Costa, Membro Externo  
Universidade Federal do Amazonas

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico este trabalho a todos os que sempre me ampararam, em especial, a minha mãe Maria Sabino Cauper, amor incondicional maior inspiração; a minha filha Karla Patricia que amo muito, como incentivo.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço imensamente ao meu amado e querido Deus, sem Ele, sem que eu tivesse crido nele nada disso teria se realizado.

À minha família, por incentivar-me tão positivamente em enfrentar as lutas diárias, solidificando-me na perseverança de um futuro melhor.

Aos amigos de Mestrado, em especial a Martha Albuquerque que foi heroína, mesmo com a dor no peito em ter sua Mãe enferma, dando seu apoio quando mais precisei, a Socorro Siqueira, Rizelda Ribeiro, Jamariam Ricker, pelo incentivo, ao amigo Eloy Brito guerreiro, companheiro, perseverante, por elevar minha autoestima quando esmorecia.

A Universidade Federal do Amazonas e todo seu corpo docente em realizar um ensino de extrema qualidade, que proporcionou ampliar meus conhecimentos.

Ao meu Orientador Prof. Dr. Milanez Silva de Souza, por transmitir seus conhecimentos e fazer desta dissertação uma experiência positiva.

A Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas pela iniciativa e oportunidade, de proporcionar este curso de Mestrado. Parabéns à equipe gestora.

A todos que de alguma forma colaboraram com a concretização deste sonho, ou que simplesmente torceram por mim... Obrigada!

*“O importante é isso: ser capaz a qualquer momento de sacrificar o que somos pelo que poderíamos nos tornar”.*

**(Charles Du Bos)**

## RESUMO

O presente estudo visou analisar o Sistema de Controle Interno da ALEAM, a fim de avaliar sua efetiva contribuição na transparência das demandas exigidas. Pois é fato enfatizar que o Sistema de Controle Interno na Administração Pública pode contribuir de forma mais efetiva para sua transparência, partindo do princípio que o controle interno é um instrumento indispensável. No desenvolvimento do debate sobre a transparência da gestão pública buscou demonstrar a importância da estruturação do Controle Interno, conforme o preconizado nos arts. 70 e 74 da CF/88. Em suma, os mecanismos utilizados pelo controle interno necessitam propiciar a detecção de toda e qualquer natureza de irregularidade. Baseado nisto, surge a seguinte questão problema desta pesquisa: de que forma a gestão de Controle Interno da ALEAM poderia aprimorar seus mecanismos de fiscalização na tramitação das solicitações para atendimento às demandas sociais? Para responder o questionamento, o objetivo geral deste estudo foi analisar quais os mecanismos utilizados pela Gerência de Controle Interno da ALEAM para acompanhar os requerimentos das demandas sociais no biênio 2013/2014 da Comissão de Segurança Pública, remontando o caminho das mudanças globais da administração pública até chegar ao conceito de Gestão Pública Contemporânea, conhecendo as atribuições e os mecanismos de controle pertinentes à Gerência de Controle Interno, e; descrevendo os procedimentos e trâmites necessários para efetuar os atendimentos dessas demandas. A metodologia é caracterizada em um estudo de caso descritivo com entrevista face to face para aplicação de questionário estruturado com perguntas abertas. Os resultados levaram em consideração dados obtidos nos anos de 2015 e 2016 relativos ao período de 2013/2014 onde se notou que os mecanismos utilizados pela CPSP, devido ao uso de atributos legais, conseguiram a aprovação de Projetos de Leis, Leis Complementares, Decretos e Resoluções. A conclusão foi que o controle interno tem desenvolvido o seu trabalho de forma eficiente na fiscalização e acompanhamento dos Requerimentos na ALEAM, corroborando para uma gestão pública transparente aos anseios da sociedade.

**Palavras Chave:** Controle Interno. Sistema de Controle Interno. Gestão Publica.

## ABSTRACT

This study aimed to analyze the Internal Control System ALEAM in order to assess their actual contribution to the transparency of the demands required. For the fact is emphasized that the internal control system in public administration can contribute more effectively to its transparency, assuming that internal control is an indispensable tool. In developing the debate on transparency of public administration sought to demonstrate the importance of structuring the Internal Control, as recommended in the arts. 70 and 74 of the CF / 88. In short, the mechanisms used for internal control need to provide the detection of any irregularity in nature. Based on this, the following question arises problem of this research: how the internal control management ALEAM could improve its monitoring mechanisms in processing applications to meet the social demands? To answer the question, the aim of this study was to analyze the mechanisms used by the Internal Control Management of ALEAM to follow the requirements of social demands in the biennium 2013/2014 Public Safety Commission, going back the way of global change of government to reach the concept of Contemporary Public Management, knowing the functions and mechanisms of control relevant to the Internal control Management, and; describing the procedures and formalities required to make the calls these demands. The method is characterized in a descriptive case study interview face to face questionnaire structured with open questions. The results took into account data for the years 2015 and 2016 for the 2013/2014 period where it was noted that the mechanisms used by the CPSP, due to the use of legal attributes, won approval of Laws Project, Complementary Laws, Decrees and resolutions. The conclusion was that the internal control has developed its work efficiently in the supervision and monitoring of requirements in ALEAM, corroborating a transparent public management the expectations of society.

**Keywords:** Internal control. Internal Control System . Public administration.

## **LISTA DE FIGURAS**

Foto 1 – Palácio Rio Branco – Antiga Sede da ALEAM	65
Foto 2 – Edifício José de Jesus Lins de Albuquerque – Sede Atual da ALEAM	66

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais autores da Administração Pública como ciência no séc. XIX	29
Quadro 2 – Diferenças entre o <i>New Public Management</i> e a Governança	35
Quadro 3 – Evolução histórica do controle interno no Brasil (1680-1988)	44
Quadro 4 – Avanços legislativos do controle interno no Brasil após 1988	50
Quadro 5 – Atribuições e objetivos inerentes às Comissões Permanentes da ALEAM	70
Quadro 6 – Proposituras da Comissão Permanente de Segurança Pública 2013/2014	74
Quadro 7 – Alusão estatística quanto ao total de Requerimentos da CPSP 2013/2014	75
Quadro 8 – Aspecto da determinação legal e composição estrutural do controle interno	77
Quadro 9 – Aspecto da assimilação das responsabilidades institucionais	78
Quadro 10 – Aspecto do diagnóstico sobre as comissões	79
Quadro 11 – Avaliação do SGI referente aos mecanismos de controle	80

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Estágios de desenvolvimento da Administração Pública

36

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia Geral da União

*AICPA – American Institute of Certified Public Accountants* (Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados)

ALEAM – Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas

Art. – Artigo

CARF – Conselho Administrativo da Receita Federal

CEAP – Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar

CEIS – Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CIS – Centro Integrado de Segurança

*COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão *Treadway*)

CPSP – Comissão Permanente de Segurança Pública

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DPF – Departamento de Polícia Federal

EUA – Estados Unidos da América

FGV – Fundação Getúlio Vargas

*FMFIA – Federal Managers Financial Integrity Act of 1982*

GPM – Grupamento da Polícia Militar

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado

MPF – Ministério Público Federal

NBC - TA – Normas Brasileiras Contábeis – Técnicas de Auditoria

*NPA – New Public Administration* (Nova Administração Pública)

*NPM – New Public Management* (Nova Gestão Pública)

*OAG – Office of the Auditor General of Canada* (Gabinete do Auditor Geral do Canadá)

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

*OMB – Office of Management and Budget* (Departamento de Gestão e Orçamento)

ONU – Organização das Nações Unidas

PDRAE – Plano Diretor da Reforma e Aparelhamento do Estado

PIB – Produto Interno Bruto

PMAM – Polícia Militar do Estado do Amazonas

PMDB – Partido do Movimento Democrático do Brasil

*POSDCORB – Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting*

R (1) – Respondente 1

R (2) – Respondente 2

SGI – Sistema de Gestão Integrado

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

TV – Televisor

UnB – Universidade de Brasília

*UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime* (Departamento das Nações Unidas para Drogas e Crimes)

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
1.1 Problema	16
1.2 Delimitação da Pesquisa	16
1.3 Objetivos	17
1.3.1 Objetivo geral	17
1.3.2 Objetivos específicos	17
1.4 Justificativa	17
1.5 Estrutura da Pesquisa	18
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>20</b>
2.1 Administração Pública	20
2.2 Contextualização da Administração Pública	23
2.3 Fases de Desenvolvimento da Administração Pública	26
2.4 Conceito de Controle Interno	37
2.5 Interpretação do conceito de controle interno	41
2.6 Contexto Histórico do Controle Interno	43
2.7 Controle interno moderno no Brasil	45
2.8 Controle interno moderno em outros países do mundo	51
<b>3 METODOLOGIA</b>	<b>57</b>
3.1 Procedimentos da Pesquisa	57
3.2 Fases da Pesquisa	60
3.2.1 Revisão de literatura e análise de documentos	60
3.2.2 Pesquisa descritiva	61
3.2.3 Pesquisa de campo	61
3.2.4 Unidade de observação	62
3.2.5 Instrumentos de coleta	63
<b>4 ESTUDO DE CASO</b>	<b>64</b>
4.1 Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas	64
4.1.1 Contexto histórico	64
4.1.2 Gestão da gerência de controle interno e auditoria interna da ALEAM	67
4.1.3 As Comissões Técnicas	69
4.1.4 A Comissão de Segurança Pública	71
<b>5 ANÁLISE DOS RESULTADOS</b>	<b>77</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>82</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>83</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>91</b>
Regimento Interno sobre a apresentação de Projetos de Lei, Decretos e Resoluções	91
APÊNDICE - A - Determinação Legal e Composição Estrutural do CI	93
APÊNDICE - B - Assimilação das Responsabilidades Institucionais	94
APÊNDICE - C - Diagnóstico sobre as comissões	95
APÊNDICE - D - Avaliação do SGI para o atendimento às demandas sociais	96

## 1 INTRODUÇÃO

O cenário tanto quanto variável, no âmbito econômico, financeiro e especialmente quanto às legislações atreladas à gestão pública na atualidade, estimulam mudanças na forma de gerir os recursos públicos, prova disso, é o entendimento que se tem sobre as dificuldades burocráticas enfrentadas pelos gestores do setor público em face as dos gestores do setor privado: os gestores públicos necessitam planejar seus governos de modo que consigam atingir as metas e os objetivos pré-estabelecidos na legislação orçamentária, além, claro, de cumprir todas as outras determinações legais visando aplicar os recursos públicos de maneira eficaz, eficiente e econômica, beneficiando uma parcela cada vez maior da população.

As determinações legais, base da aplicação das normas políticas, ponto categórico para o cumprimento do princípio democrático, são estipuladas pelo Poder Legislativo, na qualidade de instituição formal, pelo Regimento Interno, que disciplina os métodos a serem adotados pelo corpo político em suas deliberações. Assim, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM), objeto deste estudo, obedecendo aos termos da Constituição do Estado, em seu Título IV – (Proposições) Capítulos I e II, Arts. 86 a 88 (Anexo I) situam as regras quanto ao estabelecimento de novos Projetos de Lei, Decretos Legislativos e Resoluções Legislativas, bem como quaisquer alterações posteriores por meio de emendas.

Para constituírem-se como aprovados, os projetos legislativos passam pela análise dos comitês examinadores da Casa, ou Comissões Parlamentares propriamente ditas, que se configuram instâncias individualizadas, e por sua vez, emitem parecer sobre tópicos a elas submetidos em razão de sua competência sobre o assunto. Parecer é o opinativo escrito por um relator e submetido à deliberação de Comissão, devendo concluir pela aprovação ou rejeição de matéria a ela sujeita. Porém, “a função de um Parlamento, no entanto, não se restringe apenas à elaboração de leis, o Legislativo também conduz a prerrogativa de fiscalizar os atos do Poder Executivo e zelar pelo interesse público” (TEIXEIRA, 2005, p. 5).

O exercício da prerrogativa fiscalizadora pelo Poder Legislativo exige dos parlamentares a apropriada instrumentalização do fluxo informacional, pois, a administração pública deve submeter-se a um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos que possibilitem examinar a legitimidade dos seus atos, inspecionar a conduta funcional dos agentes públicos e garantir a defesa dos direitos dos servidores públicos. Esses mecanismos informacionais, quando internalizados, permitem a correta fiscalização, orientação e revisão

da atuação administrativa de forma a viabilizar o seu controle e assegurar a sua atuação em conformidade com os princípios que lhes são atribuídos.

A busca por informações exatas tem o intuito de garantir a fiscalização e o controle dos cenários onde se inserem as decisões, e que aos parlamentares lhes compete tomar, como agentes políticos numa democracia representativa. De acordo com os artigos 70 a 74 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), os Poderes são obrigados a manterem sistemas de controle: interno e externo. No interno, a estrutura controladora localiza-se dentro do próprio órgão controlado. Neste caso, o controle interno funciona dentro da própria ALEAM. O controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), e, em alguns casos, também pode ser exercido pelo Poder Judiciário.

Assim, pelo exposto acima, verifica-se que se afirmam dois tipos de controles cumpridos na gestão pública moderna: o interno e o externo. Não obstante, desde à época do Brasil Colônia, quando das Capitânicas Hereditárias, conta a História (REIS, 2003), que já havia ali a necessidade de manter o controle das contas públicas. Na atualidade, a base legal para o ato de controlar atrelado à gestão pública encontra-se amparado na CF/88, e mais recente na Lei Complementar 101/2000 que reza o objetivo do controle interno cujo seu exercício pleno pode evitar “que as entidades governamentais desperdicem os recursos que lhes são oferecidos pela sociedade, e se endividem mais do que o seu próprio lastro financeiro permite” (REIS, 2003, p. 166).

O controle interno, tema deste estudo, passou a ser legalmente exigido por meio da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para preparação e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Devido às atribuições dessa legislação, a administração pública ficou obrigada a manter um sistema de controle interno que viabilizasse o acompanhamento e a fiscalização dos recursos públicos. É interessante destacar que, embora a lei 4.320/1964 tenha introduzido as expressões controle interno e controle externo, especificando as competências para o exercício de suas atribuições, ela não delimitou qualquer vínculo entre eles.

Vê-se, nesse primeiro momento que a função do controle interno é assegurada constitucionalmente e deve ser exercida em decorrência de exigências legais, devendo averiguar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a qualidade da atividade pública. Além disso, o controle interno deve garantir o atendimento dos interesses coletivos e buscar os melhores resultados com foco na eficiência e na eficácia. Em outras palavras, além de viabilizar o acompanhamento das atividades orçamentárias, financeiras, contábeis,

patrimoniais e operacionais, deve tornar as informações gerenciais relevantes para o alcance dos objetivos propostos, bem como assegurar os interesses da sociedade.

### **1.1 Problema**

Para que os administradores da gestão pública possam gerenciar o patrimônio público de maneira eficiente, necessitam adotar métodos de controle sobre as intervenções de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial. O acompanhamento dessas intervenções permite ajustar a administração pública, além de mensurar sua economicidade e eficiência. Conseqüentemente, por meio de inspeções através dos controles internos e de aproveitamento de boas práticas de gestão é que as carências da população receberão o atendimento eficaz almejado. Logo, o controle interno se apresenta como uma ferramenta indispensável dado a sua importância perante a administração pública, porém exige que seja feito com eficiência e competência, do contrário, os ralos por onde passam todo o desperdício e as brechas que levam a possíveis desvios de recursos permanecem ou crescem.

Em síntese, a utilização do controle interno, em qualquer que seja a área, necessita propiciar a detecção de toda e qualquer natureza de irregularidade, além, claro, fornecer relatórios consistentes e eficientes para a tomada de decisões. Assim sendo, surge a seguinte questão problema desta análise: de que forma a gestão de Controle Interno da ALEAM poderia aprimorar seus mecanismos de fiscalização na tramitação dos requerimentos para atendimento às demandas sociais?

### **1.2 Delimitação da Pesquisa**

A pesquisa desenvolveu-se na Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM), na cidade de Manaus, Estado do Amazonas, mais precisamente na Gerência de Controle Interno, onde se buscou elucidar, através das prerrogativas de responsabilidade, abrangência e controle de documentos pelas quais o Sistema de Gestão Integrado (SGI) da ALEAM é incumbido, se as atividades da Gerência de Controle Interno obedecem às regras e condições específicas estabelecidas no Regimento Interno, bem como, se as atribuições inerentes às Comissões, no tangente às demandas sociais, seguem as atividades especificadas pela Gerência de Assistência às Comissões Técnicas, em especial para este estudo, o da Comissão de Segurança Pública. +

### **1.3 Objetivos**

#### **1.3.1 Objetivo geral**

O objetivo geral desta dissertação foi analisar quais os mecanismos utilizados pela Gerência de Controle Interno da ALEAM para acompanhar os requerimentos das demandas sociais no biênio 2013/2014 da Comissão de Segurança Pública.

#### **1.3.2 Objetivos específicos**

Na perspectiva da administração pública contemporânea, focada na gestão flexível, criativa, inovadora e voltada para resultados, é que o presente estudo de caso pretendeu:

- (i) Perfazer o caminho das mudanças globais da administração pública até chegar ao contexto de Gestão Pública Contemporânea, inserindo o conceito de Controle Interno Moderno no Brasil e em outros países.
- (ii) Conhecer as atribuições e os mecanismos relacionados à Gerência de Controle Interno, legalmente utilizados para assessorar o atendimento às demandas sociais pelas diversas comissões da ALEAM, e;
- (iii) Descrever os procedimentos e trâmites necessários para efetuar os atendimentos a essas demandas, tomando por base o exemplo da Comissão de Segurança Pública no biênio 2013/2014.

### **1.4 Justificativa**

A presente análise justifica-se em, afirmar a importância do controle interno para a manutenção das finanças públicas, razão essa que faz esse estudo focar o assunto expondo sua relevância para o momento atual brasileiro, sobretudo no disposto à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, que conforme a Constituição do Estado contém, além da competência de elaborar leis que disciplinem as relações entre as pessoas e as instituições públicas, a obrigação de fiscalizar as ações do Poder Executivo e os atos de todo e qualquer agente público no exercício da função e do interesse público.

O Poder Legislativo Amazonense é um estabelecimento político de representatividade do povo, a Assembleia Legislativa é onde se concentram as discussões sobre o direito à plena

cidadania, o desenvolvimento, à vida e tantos outros assuntos de interesse da sociedade. Por isso, do ponto de vista institucional, esta pesquisa justifica-se pela necessidade de um estreitamento entre o Legislativo e a sociedade amazonense em defesa do interesse público através do reconhecimento e da fiscalização da ordem jurídica, para que, com base na Constituição Federal assegurem o controle pelos cidadãos. Do ponto de vista científico e acadêmico, faz jus por trazer à luz o conjunto de instrumentos necessários, integrantes de uma gestão moderna, para que o administrador público possa dos diversos prismas, enxergar um Estado esquadrihado, evitando a repetição de falhas.

### **1.5 Estrutura da Pesquisa**

A estrutura dessa dissertação compõe-se por seis capítulos, assim sendo: o primeiro capítulo, a presente introdução, onde se inseriu o tema, contextualizando a função do controle interno na gestão pública e delimitando-o sua atuação diretamente à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, além disso, o primeiro capítulo registrou o problema e a questão que motivaram essa pesquisa, a esquematização dos objetivos a serem alcançados, justificativas e a estrutura do trabalho.

No capítulo dois será apresentada a fundamentação teórica, articulando os principais autores que investigaram sobre o tema, tanto no Brasil como em diversos países do mundo. Conforme o estudo for avançando, incorporar-se-ão subtemas à temática, dentre eles o contexto histórico da administração pública, o conceito de controle interno, desde a criação, até a disseminação do termo na modernidade.

No capítulo três apreciar-se-á a estratégia metodológica que será utilizada para alcançar os objetivos da pesquisa, dentre as quais se enquadram a escolha e definição da técnica de Estudo de Caso, e a alusão aos conceitos da pesquisa descritiva, as quais se encaixam na presente dissertação, estando assim divididas: em revisão bibliográfica acerca do tema, pesquisa de campo e análise documental, e; os dados obtidos na entrevista, com as diretrizes que justificam os critérios de análise de resultados desta pesquisa.

O capítulo quatro caracteriza-se pela inserção do Estudo de Caso junto à dissertação, com sustentação e análise de todo o contexto histórico da Casa, sua missão, visão, valores e princípios, bem como a gestão da gerência de controle interno e auditoria da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM) em prol do cumprimento legal tangente à transparência do processo de controle interno na comissão de Segurança Pública.

O capítulo cinco apontará as análises do resultado, perseguindo as perspectivas elencadas no objetivo, descrevendo fielmente o efeito da entrevista com os responsáveis apontados pela Mesa Diretora em relação ao tema. A pesquisa encerrar-se-á no capítulo seis com as considerações finais da pesquisa, as limitações encontradas no campo, e a sugestão para trabalhos futuros que possam contribuir para o enriquecimento do tema.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Administração Pública

Existem muitos conceitos sobre administração pública, mas poucas são as pessoas, inclusive no mundo político, que conhecem o real sentido dessa expressão. Administrar interpõe gerenciar, e este deve ser o tema principal para nortear a vida de qualquer administrador público, pois é neste gerenciamento que se delimita, com irrestrita nitidez, a sua área de atuação, sobremaneira o cuidado para percorrer todo o trajeto do ato de administrar sem que se desvie daquilo a que se propôs: o trato da coisa pública. Cabe assim ao administrador público, responsável por conduzir a estrutura governamental e alcançar os objetivos sociais: pesquisar, analisar, discutir, modificar e instalar, de acordo com cada caso, o seu projeto de governo, superando os obstáculos e demonstrando a sua capacidade de governo.

As ações desempenhadas pelos gestores públicos para atender as demandas básicas da população são características fundamentais da administração pública. De acordo com Castro (2008, p. 17) a “administração pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos, organizados e necessários para executar as decisões políticas”. Já para Kohama (2008, p. 9), “a administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. Percebe-se que a administração pública utiliza de atributos estabelecidos pelo Governo para acolher às demandas sociais, mas que Governo e administração pública não são a mesma coisa.

Este último pensamento é confirmado pelas palavras de Cochrane (2003, p. 4) ao afirmar que:

[...] Governo e administração pública não se confundem, portanto, existe uma distinção entre ambos: Governo é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; administração pública é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo. É o desempenho permanente e sistemático, legais e técnicos dos próprios serviços do Estado, ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Essa diferença que existe entre administração pública e Governo refere-se fundamentalmente aos papéis de cada um deles. Apesar disso faz-se importante fundamentar que ambos necessitam caminhar conectados rumo à realização do interesse público, pois, de fato, a importância da administração pública caracteriza-se como fundamental neste cenário,

porque é ela que vai possibilitar o controle da eficiência do Estado na realização do bem comum estabelecido politicamente e dentro das normas administrativas.

Nesta perspectiva, a administração pública e o Governo diferem em seu sentido formal, material e operacional (SANTOS, 2006). Mas há de se mencionar também que eles são complementares entre si, pois sem o Governo não existiria administração pública, e sem a administração pública não existiria o Governo, e, tampouco existiria o administrador público, que é o gestor responsável pelos recursos oriundos da sociedade e que deve prestar contas da aplicação desses recursos para todos os órgãos de controle pelos atos efetuados com o dinheiro público. De acordo com Silva (2007) pode-se classificar, de maneira resumida, o agir do administrador público em três níveis distintos:

(i) atos de governo, que se situam na órbita política; (ii) atos de administração, atividade neutra, vinculada à lei, e; (iii) atos de gestão, que compreendem os seguintes parâmetros básicos: a) tradução da missão; b) realização de planejamento e controle; c) administração de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros; d) inserção de cada unidade organizacional no foco da organização, e; e) tomada de decisão diante de conflitos internos e externos.

Por isso, o gestor público não deve temer a administração pública pela desconfiança de que perderá poder político, mas o contrário, ele deve conhecê-la e utilizá-la como forma astuciosa do aumento de seu conceito político, porque somente através dela será possível dirigir política e administrativamente uma pessoa ou organização estatal com objetividade, racionalidade e eficiência (SILVA, 2007). Mas, infelizmente, a maior parte dos agentes políticos não atenta para a importância ou simplesmente desconhecem esse conceito. O resultado é o mais desastroso possível: gastos públicos inadequados, equivocados, ineficiência na prestação de serviços e, sobretudo, prejuízo financeiro e moral para a sociedade.

Pelo fato de a administração pública e o controle interno possuírem caráter constitucional, Cochrane (2003) discorre que:

Disposições constitucionais moldam a organização política do Estado e, por intermédio de legislação complementar e ordinária, a organização administrativa das entidades estatais, de suas autarquias e entidades paraestatais, visando a execução desconcentrada dos serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo. No modelo federativo brasileiro as entidades estatais são a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Embora gestão pública seja um termo recente que se refere às práticas da administração no setor público, está também vinculado às práticas de gestão, funcionalidade e situação do Estado (COCHRANE, 2003, p. 4).

Segundo Alexandrino e Paulo (2011), no campo jurídico a gestão pública tende a significar toda a corporação pública, englobando: servidores, recursos, patrimônios; enquanto que administrativamente o mesmo termo significa: organizar, estudar e estruturar as organizações pública, abrangendo as áreas de Recursos Humanos, Políticas Públicas, Finanças

Públicas, entre outras. Portanto, gestão pública e administração pública são termos semelhantes que em sentido mais amplo se constituem em instrumentos de ação do Estado para prestar serviços e atender as necessidades da sociedade. Sobre esse assunto, instrumento de ação do Estado, outros autores corroboram o que foi elucidado por Alexandrino e Paulo, um deles, Soares (2012, p. 12) diz que a gestão pública:

Como instrumento de ação do Estado, deve submeter-se a um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos que possibilitam examinar a legitimidade dos atos estatais, inspecionar a conduta funcional dos agentes públicos e garantir a defesa dos direitos dos administrados. Os mecanismos permitem a fiscalização, orientação e revisão da atuação dos gestores públicos de maneira que possam atuar em consonância com os princípios básicos estabelecidos em lei. Tais princípios são impostos por ordenamento jurídico e viabilizam o controle e asseguram que a administração corresponda à faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder exerce sobre a conduta funcional de outro (SOARES, 2012, p. 12).

Apesar das explicações dos autores Alexandrino, Paulo e Soares, ainda há alguns termos que causam discordância e constantemente estão ligados à disciplina, teoria, paradigma, conceito, terminologia, *etc.*, por isso, nesta dissertação eles foram utilizados de forma intercambiável, para que sistematicamente ajudem a construir um quadro de pesquisa a fim de demonstrar e informar a trajetória de desenvolvimento destes termos até chegar à terminação de gestão pública contemporânea. De acordo com Coetzee (2012, p. 16) “muitas vezes alguns autores discordam sobre conceitos ou termos da administração pública”, já outros, especialmente sobre a distinção da grafia entre Administração Pública com iniciais maiúsculas e administração pública com minúsculas (COETZEE, 2012).

Botes *et al.*, (1997, p. 257) argumentam que:

A Administração Pública [grafado com maiúsculas] é uma disciplina acadêmica ou assunto ensinado em instituições de ensino superior, ao passo que administração pública [com minúsculas] indica a execução das leis de um país, regras e regulamentos, a fim de atender as necessidades do cidadão (BOTES *et al.*, 1997).

Por esse entendimento, há o ensino da Administração Pública e a execução da administração pública. Da mesma forma, pesquisadores, notaram que:

Enquanto na teoria e na prática existe uma série de disciplinas acadêmicas que disputam o controle sobre os estudos da administração pública, o ponto fundamental que deve ser enfatizado entre elas é que todas essas perspectivas trazem algo que converge entre si e ajuda a iluminar a Ciência da Administração no setor público (PETERS & PIERRE, 2003, p. 7).

Assim, antes desta dissertação conceituar Gestão Pública Contemporânea e Controle Interno Moderno tanto no Brasil como em outros países do mundo, buscar-se-á primeiro entender a evolução histórica da administração pública e contextualizá-la como matéria, tanto para estudos, quanto para as atividades das execuções políticas, pois é de fundamental importância que se conheça o passado da história para que se possa desenvolver mecanismo

de expressão e continuidade das formulações encontradas no futuro, claro, sempre maximizando os pontos fortes e ajustando os pontos fracos para que as falhas encontradas não se tornem recorrentes.

## 2.2 Contextualização da Administração Pública

Quando se diz que a administração pública é tão antiga quanto à humanidade, subtende-se que desde a era dos reis e imperadores, havia a necessidade de planejamento e acompanhamento das tarefas, dos tesoureiros para cuidar das finanças e arquitetos para calcular as construções das cidades. Em comum, todos realizavam trabalhos para o governo. Alguns autores como, Mumford (1961) e Hammond (1972) trazem nas primeiras enciclopédias, evidências do alicerce das funções públicas administrativas com os primeiros habitantes da antiga *Mesopotâmia* no desenvolvimento de sistemas de irrigação como uma medida para sobreviver. Os mesmos autores citam que “durante o período pré-grego e pré-ocidental, o governo e administração foram de uma forma simplista situados com o monarca, que não tinha intenção de devolver o poder” (MUMFORD, 1961, p. 31; HAMMOND, 1972, p. 2).

O processo administrativo foi praticamente liquidado durante os tempos clássicos dos gregos entre 510 a 338 a.C., quando as cidade-estado caracterizaram o sistema soberano. E também durante a Idade das Trevas, de 500 d.C. até 1000 d.C, quando quase todas as formas de governo desapareceram, até o despertar da Europa em 1100, com a criação de novas administrações e diferentes formas de governo com evidência de algumas funções administrativas, com referência específica ao financiamento. Na Inglaterra, por exemplo, a monarquia autocrática absoluta como uma forma de governo chegou ao fim com o estabelecimento de autoridades horizontais e verticais responsáveis pelos processos administrativos e de controle atribuído dentro de diferentes instituições governamentais (ROURK, 2008).

Usualmente a palavra *contexto* é utilizada para demarcar certa situação, e reconhecer essa demarcação significa sentir-se apto ou deter condições de opinar sobre um determinado conhecimento, isto é, apropriar-se da informação. De acordo com Tufano (2001), contextualizar é o ato de colocar no contexto, ou seja, colocar alguém a par de alguma coisa; uma ação premeditada para situar um indivíduo em um lugar, no tempo e no espaço desejado. Ele ressalta ainda, que a contextualização pode também ser entendida como uma espécie de

argumentação ou uma forma de encadear ideias (TUFANO, 2001). Contextualizar administração pública como atividade, Ciência ou processo significa expressá-la como um veículo dos valores e preferências dos cidadãos, da sociedade como um todo.

Coetzee (2012, p. 30) afirma que “a administração pública como uma atividade é tão antiga quanto à civilização humana, e como *Ciência* deve ser vista como uma técnica e não como produto”. Fox, Meyer (1995) e Basu (2009) também compartilham que a prática da administração pública é tão antiga quanto à humanidade em si, e completam dizendo que a Administração Pública como processo tem pouco mais de um século de idade, começou em 1887 com a publicação de *O Estudo da Administração* do autor *Woodrow Wilson* durante o que muitos autores, dentre os quais Basu, chamam de a era da dicotomia político administrativa (1887-1926). *Wilson* defendia a necessidade da separação entre política e administração, “ele via administração como estar preocupado com a execução das decisões políticas” (UWIZEYIMANA, 2013, p. 2).

Outro autor, *Frank J. Goodnow* (1859-1939), em sua obra *Política e Administração*, publicada em 1900, apoiou o tema *wilsoniano* e identificou três poderes governamentais distintos, mas que denominou como cruciais para a execução do estado: o primeiro seria o poder judiciário, com funções legislativas; o segundo seria o poder das autoridades executivas, cuja função seria a geral supervisão da execução do estado vai, e; o terceiro era a autoridade administrativa cuja função seria a de atender à informação científica, técnica e, por assim dizer, atividades comerciais do governo (SHAFRITZ, HYDE, e PARKES, 2004).

O impacto desses pensadores e de suas obras sobre o estudo da administração pública nos Estados Unidos tem sido bastante durável e eles são frequentemente citados até os dias de hoje (BASU, 2009). *O Estudo da Administração Pública* de *Woodrow Wilson* (1887), e *Política e Administração* (1900) de *Goodnow* são tratados como clássicos e considerados o ponto de partida intelectual para a maior parte do campo científico sobre o tema até a Segunda Guerra Mundial. No entanto, “foi a obra de *Leonard White* intitulada de *Introdução ao Estudo da Administração Pública*, em 1926, que foi reconhecida como o primeiro livro sobre o assunto” (BASU, 2009, p. 16; HYDE e SHAFRITZ, 2012, p. 12).

Além disso, o desenvolvimento rudimentar desse assunto está intimamente ligado com o trabalho do sociólogo alemão *Max Weber*, que desenvolveu muito do que hoje é chamada a Teoria da Burocracia.

De acordo com Ribeiro (2015):

A Teoria Burocrática de *Max Weber* é uma espécie de organização humana baseada na racionalidade, ou seja, os meios devem ser analisados e estabelecidos de maneira

totalmente formal e impessoal, a fim de alcançarem os fins pretendidos. Teria surgido por volta do ano de 1940 em clara oposição a suas antecessoras, à Teoria Clássica e Teoria das Relações Humanas. A primeira era criticada por *Weber* pelo seu excesso de mecanicismos e a segunda pelo seu ingênuo romantismo.

Particularmente a teoria de *Weber* inclui seu foco na administração pública como uma área de estudo. Suas características gerais compreendem conceitos tais como: hierarquia, autoridade formal, a divisão do trabalho por especialização, o emprego por mérito, o mérito julgado por educação e a compensação com base no desempenho de funções oficiais para aprimorar a eficiência. Com isso, toda a esfera administrativa do serviço público, serve para replicar a vontade da ideologia política em vigor. Os funcionários, ou burocratas, devem agir de maneira estritamente prevista nas normas e regulamentos que os regem.

Dessa forma, na teoria burocrática há grande ênfase na eficiência (RIBEIRO, 2015). Infelizmente a realidade nem sempre acompanha as teorias prescritas. Intelectualmente, no entanto, a distinção entre administração e política de *Wilson* e *Goodnow*, que frequentemente foram alvo de críticas, foi a primeira a levantar uma forma sistemática de separação desses dois segmentos de atuação governamental. Por isso, esses autores encontram-se no centro da preocupação acadêmica norte americana até os dias de hoje.

De acordo com Rourke (2008):

Desde a Segunda Guerra Mundial, o estudo da administração pública tem sido em grande parte, politizado, no sentido de que o papel da burocracia no governo moderno cada vez mais tem sido estudado do ponto de vista das táticas que as agências seguem em obter recursos sobre os quais a sua sobrevivência depende, incluindo as dotações, o apoio do eleitorado e autoridade estatutária, ou com um foco sobre o envolvimento de administradores na elaboração das políticas públicas.

A tendência moderna da gestão pública tem sido arrecadar cada vez mais recursos e, em certa medida isso justifica o papel de administradores no processo político, mas essas ações não de se valer das teorias para manter o controle efetivo dessas finanças. Assim, o trabalho de *Goodnow* mantém a sua relevância intelectual hoje, do ponto de vista da estrutura governamental, entre política, como a esfera em que a vontade do Estado se articula, e administração, como a gama de métodos e técnicas através das quais os propósitos do Estado são realizados (GOODNOW, 1968). Entretanto, todo o esforço para criar uma ciência da administração nos tempos modernos, de fato, em última instância tende a voltar-se contra a possibilidade de destacar uma esfera de competência gerencial que é distinta e independente das preferências políticas e objetivos políticos (ROURKE, 2008).

Segundo o ex-presidente dos Estados Unidos, *Woodrow Wilson* (1887) que ficou no cargo entre 1912 a 1921, “a Administração é a parte mais manifesta do Governo” por isso o

desenvolvimento da administração pública contou com mecanismos para cercear o poder e ao mesmo tempo democratizá-lo, como num *trade-off*. Prova disso é que muitos dos estados europeus ainda permaneceram em regimes autoritários, enquanto os Estados Unidos e a Inglaterra foram pioneiros em tal estudo por apresentarem, segundo o autor, mais governo a ser realizado, necessidade de incomodar menos a sociedade, reduzindo as chances de ser contestado, além de uma maior facilidade e agilidade em implantar medidas que aumentassem a eficiência da administração pública, uma vez que para tal não era necessário articular diferentes grupos, ou seja, abriram mão do autoritarismo em busca da eficiência (AMORIM, 2009).

O campo da administração pública tem experimentado uma mudança contínua de uma teoria para outra em pouco mais de cem anos (1887-2016). O mesmo ocorreu com os modelos de gestão: patrimonialista, burocrático e gerencial. Percebe-se que ao longo do tempo tanto as teorias quanto os modelos evoluíram com a necessidade cada vez maior de orientar a abrangência de seus serviços baseados em práticas eficientes e assim atender às necessidades de mudança da população. O fato é que a história da administração pública como um mecanismo de execução política, e da Administração Pública como matéria de estudos científicos é caracterizada por diferentes fases de desenvolvimento, e muitas delas acompanharam eventos mundiais, outras tiveram influências ambientais.

Dedicar-se-á então, a partir de agora, atenção a essas fases que carregam características fundamentais da formação dos conceitos de administração pública em uma visão global, desde a teoria mais antiga, introduzida em 1887 até o panorama atual que discorre sobre a gestão pública contemporânea; moderna; conhecida também como a era da governança corporativa/institucional. No próximo tópico analisar-se-á o desenvolvimento histórico da administração pública, com trato especial para cada sequência; os sucessos e limitações quando houver, até o surgimento da governança como uma abordagem alternativa, prática esta que está totalmente integrada nas exigências operacionais do setor público de diversos países.

### **2.3 Fases de Desenvolvimento da Administração Pública**

Ao longo dos anos, uma tentativa conjunta tem sido feita por numerosos estudiosos para definir, de acordo com o seu domínio, prazo e recursos conceituais, estudos que incluam o que geralmente ficou conhecido como as teorias de administração pública (BASU, 2009;

PETERS e PIERRE, 2003; KNOTT e HAMMOND, 2003; e HEADY, 1984). Isso é tão verdadeiro que a Administração Pública como disciplina tem se tornado tema nas universidades e faculdades do mundo inteiro, semelhante inclusive às disciplinas distintas como: História, Psicologia, Economia, Ciências Políticas, Direito, Filosofia, Sociologia e muitas outras. A disciplina por si só, é o retrato daquilo que é executado na administração pública, isto é, caracteriza-se por ser o estudo dos atos do Governo.

De acordo com esses autores e baseando-se ainda no que outros referenciais teóricos elucidaram, as fases de desenvolvimento da Administração Pública compreendem seis estágios, que serão dispostos nas próximas páginas desta dissertação. Antes disso, faz-se importante destacar que a era pré-geração ou a fase embrionária da Administração Pública inclui pensadores como *Platão, Aristóteles e Maquiavel*. Pois até o nascimento do Estado nacional, a ênfase também era colocada sobre questões morais e políticas, e havia a obrigação da criação de uma administração pública para satisfazer as necessidades da sociedade.

A partir do século XVI, o Estado nacional tornou-se o principal modelo de organização administrativa na Europa Ocidental. Houve uma clara necessidade de uma organização para a execução da ordem pública e para a criação de uma estrutura para proteger a integridade do estado (FREITAS, 2014). Também nessa época, e até meados do século XVIII, ficou evidente a necessidade de funcionários públicos peritos, com conhecimento em fiscalidade, estatísticas e administração. Tanto que a crescente necessidade de especialização na área administrativa levou à criação de institutos profissionais em diversos países. Professores acadêmicos qualificados e experientes foram nomeados para escolas do pensamento econômico e social.

Autores como Bilhim e Quadros (2004) corroboram esta afirmação quando citam que:

A construção do Estado-Nação encontra-se, na Europa, na origem da Ciência da Administração, enquanto ciência da administração pública. Na Europa continental, a ciência da administração pública liga-se ao cameralismo desenvolvido na Prússia nos séculos XVII e XVIII. O cameralismo corresponde ao movimento destinado a racionalizar a estrutura administrativa e fortalecer o Estado, lançando mão de um sistema administrativo altamente centralizador (BILHIM e QUADROS, 2004, p. 34).

Assim, a “Administração Pública passou a ser vista como uma ciência que estudava a satisfação das necessidades da sociedade através da transformação racional de insumos em serviços, isto é, a administração pública” (BAGBAY e FRANKE, 2001, p. 623). Mas na verdade, os reis, caracterizados pela sofisticação queriam era a propagação do conceito de que o direito natural de sucessão estava intimamente relacionado para com a moderna ciência da Administração Pública (FREITAS, 2014).

Vê-se, portanto, que a Administração Pública como Ciência e a administração pública como atividade executora dos processos do Governo complementam-se ao longo de seu contexto histórico global. Antes mesmo de 1887, ano em que a maioria das publicações científicas destaca como o início da era da Administração Pública como disciplina com os escritos de *Woodrow Wilson* nos Estados Unidos, houve na Alemanha publicações sobre o tema, os quais muitos autores, juntamente com as publicações posteriores de *Wilson*, denominaram de: a era da primeira geração, ou ainda primeira fase/estágio. A era de primeira geração (fase 1 de 6) destaca o trabalho de *Lorenz Von Stein*, um professor alemão, que antes mesmo de 1887 foi visto como um dos fundadores da Ciência da Administração Pública moderna.

Na Europa, durante o tempo de *Von Stein*, a Administração Pública foi considerada parte da integrante das legislações administrativas, porém avaliada como demasiadamente restritiva. *Von Stein* considerava a ciência da Administração Pública como uma ciência integradora, incluindo várias disciplinas como Sociologia, Ciências Políticas, Direito Administrativo e Finanças Públicas, “além disso, acreditava que a ciência da administração pública deveria adotar um método científico e uma interação consistente entre a teoria e a prática” (CAHNMAN, 1966, p. 746). Nos Estados Unidos da América, *Woodrow Wilson* foi considerado o principal precursor da Administração Pública como ciência através das suas contribuições valiosas para o tema.

*Lorenz Von Stain* e *Woodrow Wilson* são considerados os principais pensadores mundiais quando se trata de conceitos ligados ao estudo da administração pública. Embora *Wilson* tenha feito algumas declarações polêmicas com seus argumentos em seu artigo, é evidente sua importância para a comunidade científica. Com o argumento de que “*seria mais fácil enquadrar uma constituição do que colocar em prática o seu artigo*” *Wilson* (1887) referia-se à complexidade das atividades de execução de um governo e as implicações para um funcionário público sem treinamento formal equipado apenas com uns leigos conhecimentos das atividades governamentais, lidar com sucesso as suas funções executivas (HOOD, 2000).

No Quadro 1 são apresentados os principais autores e a relevância de suas obras na Europa e nos Estados Unidos, no século XIX, que colaboraram para a formação do conceito da Administração Pública na primeira fase, até mesmo com a ajuda do Direito, que elucidava a questão legislativa dos atos na época, neste caso, *Weber* não existe na ilustração, pois a sua Teoria da Burocracia data do século XX, por volta de 1940:

Ano da publicação	Autor	Relevância da Obra
Entre 1808 a 1812	<i>Charles-Jean Bonnin</i>	<i>Principes d'Administration Publique</i> considerado o primeiro livro de direito administrativo da história. Além desta obra, o autor, a pedido do Imperador <i>Napoleão</i> , elaborou também o <i>Código Administrativo</i> .
1849	<i>Souza Pinto</i>	<i>Apontamentos de Direito Administrativo</i> considerado a primeira obra de Direito Administrativo de Portugal, foi retirado das preleções políticas do autor em Coimbra, entre 1844 e 1845.
1861	<i>Justino de Freitas</i>	<i>Instituições de Direito Administrativo</i> tornou-se um importante manual para a atividade acadêmica e política, principalmente para questões relacionadas às ações das atividades forenses ligadas à Administração Pública em toda a Europa.
Entre 1865 e 1884	<i>Lorenz Von Stein</i>	<i>Verwaltungslehre</i> , em sua obra recorreu à dialética de <i>Hegel</i> a fim de conseguir um entendimento sistemático entre administração e economia, além disso, analisou a estrutura do Estado e delineou uma interpretação econômica da história e incluiu conceitos tais como; classes; proletariado e luta de classes; rejeitando a revolução como solução.
1874	<i>Lobo d'Ávila</i>	Estudos de Administração tornou-se objeto de cunho racionalizador, inclusive serviu de base para a elaboração de muitas constituições pela Europa.
1887	<i>Woodrow Wilson</i>	<i>The Study of Public Administration</i> . Ele é amplamente considerado um artigo fundamental no domínio da administração pública, tornando o autor um dos fundadores do campo, juntamente com <i>Max Weber</i> e <i>Frederick W. Taylor</i> .

**Quadro 1** – Principais autores da Administração Pública como Ciência no século XIX.

**Fonte** – Adaptado dos escritos de HOOD (2000); BILHIM e QUADROS (2004) **grifo da autora**.

A segunda fase (fase 2 de 6) chamada de gestão científica, “conhecida ainda como a fase dos *Princípios da Administração*, varia entre 1927-1937” (BASHEKA, 2012, p. 41). Conforme Basu (2009, p.17), “a crença central deste período é de que existiram estudiosos que descobriram princípios da administração, e de certo, passaram a defendê-los”. Essa fase caracteriza-se por estudos da evolução da Teoria Clássica Administrativa de *Fayol* que tinha uma visão mais gerencial com resultados finais na produção, e da Teoria da Administração Científica que pela visão de *Taylor* desenvolvia técnicas na racionalização da produção e no operário para obter resultados na quantidade produzida.

Para o uso de seus conceitos na Administração Pública, Chiavenato (2004, p. 14) cita que “o mais influente desses cientistas foi *Frederick W. Taylor*, creditado como sendo o fundador da gestão científica”. Em 1909, *Taylor* propôs que, otimizando e simplificando os trabalhos, a produtividade aumentaria. Em um de seus experimentos, concluiu que a racionalização do trabalho operário deveria ser logicamente acompanhada de uma estruturação geral da empresa que tornasse coerente a aplicação dos seus princípios. A gestão “ocorre com a repartição de responsabilidades: a administração/gerência fica com o

planejamento e a supervisão, enquanto o trabalhador fica pura e simplesmente com a execução do trabalho” (COSTANZO 2014, p. 2).

Na Europa, nesta época (1927-1937), o estudo da administração como Ciência foi praticamente banido em todo o continente, ou melhor, fora substituído pelo império da racionalidade jurídica que já vinha se aproximando da comunidade acadêmica em muitas publicações do século XIX. Em termos práticos, no início do século XX, a disciplina passou a identificar-se como Direito Administrativo, “foi a morte da Administração Pública como Ciência às mãos do Direito” (BILHIM e QUADROS, 2004, p. 35). O seu renascimento na Europa data da década de sessenta do século passado, como resultado da ação de dois franceses: *Georges Langrod* e *Roland Drago*.

Enquanto isso nos Estados Unidos da América, a Administração Pública associou-se aos conceitos da sociedade industrial, e conseqüentemente, aos trabalhos de *F. Taylor* e de *Gulik*, e mais tarde, aproximou-se da gestão privada. Não há dúvidas que até a Segunda Guerra Mundial, a Ciência da Administração Pública apresentou um nível de desenvolvimento mais avantajado nos Estados Unidos que na Europa (BILHIM e QUADROS, 2004). A literatura mostra que as pessoas que importaram diretamente as teorias de *Taylor* e *Fayol* para o setor público foram *Gulick* e *Urwick* através do famoso acrônimo POSDCORB (GULICK, 1936; BASU, 2009).

Nesses elementos da Administração (POSDCORB), *Gulick* trata de aperfeiçoar as funções universais da administração mencionadas por *Fayol* aumentando os conceitos sobre planejamento, organização, comando e coordenação. Porém, acrescenta os elementos assessoramento, relatórios e orçamento.

Na realidade, a organização para *Fayol* implica a constituição de duplo organismo material e social da empresa, o que contém o assessoramento (*staffing*) de *Gulick*. O relatório (*reporting*) participa da previsão e do controle de *Fayol*, simultaneamente, porquanto a fase preliminar da previsão se assenta na pesquisa e documentação, e a fase do controle envolve a apresentação dos dados e relatórios para a autoridade superior. O orçamento (*budgeting*), na concepção moderna, é um instrumento, tanto de planejamento e previsão, quanto de controle (CHIAVENATO, 2004).

Já *Urwick* foi o primeiro escritor a aplicar formalmente o conceito de amplitude de controle ao negócio. Segundo ele a redução das tarefas diárias menos importantes torna-se essencial para melhorar o toque pessoal que faz de um executivo de negócios um líder eficaz, sustentou ainda que deveria haver uma limitação do número de relatórios subordinados para

um executivo, com isso restringiria a amplitude de controle, o que poderia beneficiar no seguinte: melhorar a eficácia executiva; reduzir a pressão, a ineficiência e a incompetência; produzir cooperação melhor entre os empregado; e construir a moral e o sentimento de unidade dentro da organização (URWICK, 1922).

O fato é, que na verdade, grande parte dos escritos por *Luther Gulick* e *Lyndall Urwick* para o *Comitê Brownlow* em 1937 fora elaborado a partir do trabalho do francês *Henri Fayol*, e apareceram pela primeira vez em 1936 como notas da *Teoria da Organização* de *Gulick* e *Urwick* (BASU, 2009, p. 17).

Na ocasião do Comitê, o Presidente dos Estados Unidos expôs ao Congresso a significação política dos aperfeiçoamentos que ele estava buscando introduzir na administração federal, e disse que: “*assim procedendo, saberemos que estamos voltando para a Constituição, e dando ao ramo executivo, modernos instrumentos de administração, bem como uma organização atual que capacitará o Governo de prosseguir eficientemente*”, (MARX, 1937, p. 38).

As críticas sobre essas ações estão embasadas em que:

Sendo *Fayol* um engenheiro e diretor de minas, suas teorias foram desenvolvidas em geral para o setor privado, especialmente para as indústrias de mineração. Por conseguinte, poderia ser argumentado que, enquanto a aplicação dos princípios de gerenciamento científico no setor privado baseou-se em um número suficiente de experiências empíricas, mas esse não foi o caso no setor público (UWIZEYIMANA e MAPHUNYE, 2014).

A “terceira fase (1938-1947) do desenvolvimento de Administração Pública, conhecida como a Era da Mudança” (COETZEE, 2012, p. 37; BASHEKA, 2012, p. 43), foi uma reação contra o que foi percebido com a abordagem mecanicista da gestão científica. “Os assim chamados princípios da administração foram desafiados e apelidados de falácias naturalistas e provérbios” (BASU, 2009, p. 19). De acordo com os autores Uwizeyimana e Maphunye (2014, p. 6) “este período testemunhou o espetáculo da separação entre Ciência Política e Administração Pública, a separação era o assunto principal, mas também havia a promoção e o incentivo de um crescimento autônomo e desenvolvimento dentro de seu próprio campo”.

No período pós-Segunda Guerra Mundial desta fase, isto é, após 1945 as reivindicações da Administração Pública de ser uma Ciência e um assunto distinto ou área de estudo da ciência política foram questionados, e isso levou à percepção da Administração Pública como uma ciência política, bem como uma ciência da administração e posteriormente, ênfase do desenvolvimento da teoria administrativa (COETZE, 2012). “Com isso o foco tanto no setor privado e nas organizações do setor público, mudou para as relações humanas” (Basu, 2009, p. 19).

Ainda de acordo com Basu (2009, p. 19):

A contribuição mais notável para essa mudança de foco, veio dos *Estudos Hawthorne* entre 1920 a 1932, que com seus experimentos descobriu que a produtividade nas organizações era afetada não só pela maneira como o trabalho e as recompensas econômicas a ele associadas estavam projetados, mas, também por determinados fatores sociais, ambientais e psicológicos.

De acordo com um artigo publicado pela Fundação Getúlio Vargas (2000) essas percepções de *Hawthorne* cooperaram para que os estudiosos passassem a considerar que as organizações não eram apenas um conjunto formal de regras baseadas em relacionamentos de autoridade, sendo constituídas também por grupos informacionais distintos. Para o campo da administração pública, o resultado explícito foi uma visão menos hierárquica nas estruturas organizacionais. Fatalmente essas percepções transcenderam em propostas de organização menos centralizadas, como alternativa ao modelo de inspiração burocrática ou da escola clássica, isto é, com uma estrutura hierárquica sim, mas com um canal de comunicação mais aberto (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV, 2000). O Brasil nessa época (1938-1947) começa a seguir as mudanças do resto do mundo, mas, com um pouco de atraso em relação à cronologia internacional já mencionada. Na década de 1930, o País adotou a Administração Pública burocrática, influenciada pelos conceitos *weberianos* com a intenção de superar o Estado patrimonialista. “No que pesem os esforços com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), poucas mudanças efetivas foram constatadas” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 90).

Na era Getúlio Vargas (1930-1945), o País atendeu às concepções de Estado que se propagavam pelos países mais afetados pela crise e acontecimentos históricos da primeira metade do século XX: influência na economia, profissionalização e organização da força de trabalho, políticas de assistência social e criação de empresas estatais (PEREIRA 2010, p. 27).

A quarta fase, denominada pelos pesquisadores de “Nova Administração Pública (NAP), tradução livre do inglês *New Public Administration (NPA)*, foi um período de crise de identidade para a Administração Pública” (BASHEKA, 2012, p. 51), “variou de 1948 a 1970, e é caracterizada pela veemente rejeição dos princípios da administração e da dicotomia política-administração” (BASU, 2009, p. 19). Esta fase baseou-se em duas publicações significativas da década de 40: *Conduta administrativa* de *Simon* e *A Ciência da Administração Pública: três Problemas* ensaio de *Robert Dahl*. De acordo com Nasrullah (2005, p. 200), “ambos os autores rejeitavam os princípios clássicos da administração e a dicotomia política-administração”. Foi essa abordagem de *Simon* que alargou o âmbito da

relação da Administração Pública com outras disciplinas como: Psicologia, Sociologia, Economia e Ciência política.

A quinta etapa é conhecida como a Nova Gestão Pública (NGP), que durou de 1970 até final de 1990. A NGP é um sistema de gestão/desenvolvimento que é utilizado em empresas estatais, agências e países na sua totalidade. Este sistema enfatiza o conceito de que as ideias usadas no setor privado devem ser bem-sucedidas se usadas no setor público. Nesta época, o foco no gerenciamento procura transformar o princípio tradicional *weberiano* da administração pública, por meio de uma maior participação do setor privado nas instituições públicas. As discussões e investigações de sistemas econômicos e políticos em vários países sobre NGP ao longo do tempo ajudaram a modernizar o setor e as políticas públicas em um aspecto global (NASRULLAH, 2005, p. 200; BASHEKA, 2012, p. 51).

As primeiras práticas da Nova Gestão Pública surgiram no Reino Unido, sob a liderança da então primeira-ministra *Margaret Thatcher* que desempenhou o papel funcional de empreendedora política e primeira-ministra. *Thatcher* levou mudanças à política de gestão pública com novos métodos de organização, função pública, relações de trabalho, planejamento de despesas, gestão financeira, auditoria, avaliação e arrecadação. Seus sucessores deram continuidade e aprovaram planos como Contabilidade de Recursos e Orçamento, e o *Private Finance Initiative*. Durante este período a gestão pública tornou-se uma área ativa de elaboração de políticas em vários outros países, nomeadamente na Nova Zelândia, Austrália e Suécia.

Ao mesmo tempo, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabeleceu seus domínios mais convencionais em seus Comitês de Gestão Pública e Secretariado, conferindo reformas administrativas em seus países. Embora as origens do NGP tenham vindo de países ocidentalizados, o conceito expandiu-se a uma variedade de outros países asiáticos e africanos na década de 1990. Antes dessa década foi em grande parte associada a uma ideia utilizada pelos países desenvolvidos que são particularmente anglo-saxão.

No Brasil, com um pouco de atraso, a NGP, cujo enfoque central era a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, o aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos (PIERANTI, RODRIGUES e PECI, 2007, p. 1) embasaram a Reforma do Aparelho de Estado em 1995.

De acordo com Pereira (2010, p. 34):

Pontualmente, é a partir da criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), que se implementa um plano, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado – PDRAE de 1995, institucional para que Brasil se tornasse um Estado gerencial.

Os países “pioneiros da NGP, tais como Nova Zelândia, procuraram introduzir princípios dos mais radicais no prosseguimento da privatização em escala maciça, enquanto outros, como o Reino Unido foram mais incisivos em seu foco sobre o gerenciamento” (O’NEIL, 1994, p. 4, *apud* UWIZEYIMANA e MAPHUNYE, 2014). “Na verdade, essas duas diferentes abordagens: privatização e o gerenciamento são rapidamente lembrados quando o termo *New Public Management* é mencionado” (UWIZEYIMANA, 2008, p. 33-34). O Brasil, por sua vez seguiu influências como as da Nova Zelândia. No mundo, quase todas as reformas administrativas entre os anos 1980 a 1990 contaram com a participação de uma ou mais renomadas consultorias de gestão, “como a *Andersen, Ernst e Young* e a *KPMG*, assim a NGP dominou o campo até o início dos anos 1990, quando foi substituído por um novo paradigma, a governança” (BASHEKA, 2012, p. 56).

A teoria da governança, a boa gestão ou gestão pública contemporânea é a sexta fase de desenvolvimento (1990 aos dias atuais), entre os seus mecanismos estão: a melhoria administrativa dos serviços públicos; o reforço da supervisão parlamentar; a promoção de decisões participativas, e; a adoção de reformas judiciais. Segundo Peters & Pierre (1998), a governança é uma compensação à visão tradicional da administração pública. Seus principais focos de análise são os limites da ação do governo, bem como as relações estabelecidas entre governo e setor privado. Uma espécie de movimentação que se fez presente nos anos noventa e que faz referência ao conceito da importância da boa interação entre governo, sociedade civil e setor privado.

De acordo com Pieranti, Rodrigues e Peci (2007, p. 2) “no contexto europeu e estadunidense, a governança se refere à existência de alguns elementos que se materializam a partir das reformas neoliberais implantadas em grande escala a partir dos anos setenta”, dentre os quais: o domínio das redes em políticas públicas; do controle à influência; uso de recursos públicos e privados, e; criação de modelos organizacionais híbridos. Para outros autores, como Rhodes (1997), o debate da governança foi impulsionado pelas condições criadas pela aplicação da filosofia gerencial da NGP ou *NPM*.

O fato é que vários movimentos, abrigados sobre a filosofia da *NPM*, propunham soluções para a administração pública. De acordo com os estudos de Pieranti, Rodrigues e

Peci (2007, p. 2) “os pontos centrais referiam-se às adaptações que deveriam ser feitas no setor para acoplar conhecimentos gerenciais especialmente utilizados no setor privado para o setor público com o intuito de reduzir o tamanho da máquina administrativa”. A única preocupação que surgiu à época é se haveria alguma grande divergência entre os modelos gerenciais já existentes.

No Quadro 2, a seguir, buscar-se-á ressaltar as diferenças entre dois movimentos, a *NPM* e a Governança, baseados em conceitos encontrados nas referências:

Conceito	<i>New Public Management</i>	Governança
Incremento de ferramentas modernas para o controle e <i>Accountability</i> .	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas; o <i>accountability</i> é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de mercado.	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de redes Público-privadas; o <i>accountability</i> continua uma questão pouco resolvida; o foco está na participação de <i>stakeholders</i> , especialmente, no cidadão como cliente.
Redução da dicotomia Público-privada.	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado.	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da maior participação de outros atores. Solução proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes Público-privadas.
Ênfase crescente na competição	A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente.	A competição não é vista como estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição, onde for o caso.
Ênfase no controle dos resultados ao invés do controle dos insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados.	Existe dificuldade em especificar os objetivos e, conseqüentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestão ou acordos de resultados são incentivados.
Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela.	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos. A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado.
Desenho das estruturas organizacionais	Estruturas governamentais mínimas; diferença entre formulação e execução de políticas.	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento e orçamento e transparência.

**Quadro 2** – Diferenças entre o *New Public Management* e a Governança.

Fonte – Peters & Pierre (1998); Prats i Catalá (2006).

Mesmo que os mecanismos utilizados pela *NGP/NPM* tenham criado a base material para a proliferação de instrumentos de governança, existem diferenças conceituais entre os dois movimentos (PETERS & PIERRE, 1998). O fato é que o entendimento moderno da

administração pública faz uso e abuso do conceito de governança, usando-o até mesmo de forma descontextualizada e descoordenada.

A melhor forma de caracterizar atualmente a administração pública é pelo reconhecimento dos limites da sua atuação. Num contexto de pós-privatização e democratização política, a gestão pública é mediada pelo poder e pela ação das empresas privadas e das organizações no âmbito da sociedade civil. Dessa forma, a governança assume uma importância cada vez maior e se refere às relações complexas entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil organizada (MARTINS, 2004).

De acordo com Pieranti, Rodrigues e Peci (2007, p. 4):

Governança deriva da cultura política do país onde se insere, enquanto a *NPM* não demonstra essa sensibilidade contextual e ideológica. [...] de forma geral, no Brasil é possível afirmar que processos de desestatização e democratização implementados após os anos de 1990 consolidaram uma rede de governança baseada nas relações do setor público com o setor privado e o terceiro setor, essa é a principal característica da gestão pública contemporânea no contexto brasileiro para se referir ao novo papel do Estado como catalisador, articulador e facilitador do mercado e da sociedade civil.

Todas estas fases, exceto as da *NGP/NPM* e da governança, ou seja, as fases de 1 a 4 constituem o que essa dissertação se refere como Administração Pública Tradicional. No caso do Brasil, apesar de possuir momentos históricos distintos e relativamente recentes desde a independência de Portugal em 1822 e a Proclamação da República em 1889, como: o Brasil Império, a República Velha, a Revolução de 1930, a Era Vargas, a ditadura militar e finalmente a democracia, grande parte do desenvolvimento histórico do conceito de gestão pública descrito acima aconteceram principalmente na Europa e na América do Norte, e aos poucos foram incorporados em nosso País.

Para ilustrar melhor, a Tabela 1 apresentará uma espécie de resumo dos diferentes estágios de desenvolvimento de Administração Pública vistos aqui, veja:

Estágios	Período	Descrição	Principais Características	Era
Fase 1	1887-1926	Dicotomia entre administração e política.	Os escritos de <i>Woodrow Wilson</i> em 1887; <i>Goodnow</i> em 1900, e; <i>Leonard White</i> em 1926.	Administração Pública Tradicional
Fase 2	1927-1937	Gestão Científica (Princípios de administração).	Importação das ideias de <i>Taylor</i> e <i>Fayol</i> por <i>Gulick</i> e <i>Urwick</i> quanto às suas teorias administrativas, adaptando-as para o setor público através do famoso POSDCORB.	
Fase 3	1938-1947	Período de heterodoxia (Desafio conceitual).	Mudança tanto da dicotomia política administração, quanto da gestão científica, e; Ênfase nas relações humanas.	

Fase 4	1948-1970	A Nova Administração Pública (NAP).	Crise de identidade; Rejeição dos princípios da administração e da dicotomia política administração; Relação da Administração Pública com outras disciplinas.	
Fase 5	1970-1990	A Nova Gestão Pública (NGP).	Foco no “gerenciamento”; Introdução das privatizações; Grande envolvimento das instituições privadas na gestão e prestação de serviços públicos, e; Programas de Ajustamento Estrutural.	<i>New Public Management (NPM).</i>
Fase 6	1990-data de hoje 2016	Gestão Pública Contemporânea ou Governança.	Melhoria de serviços administrativos e civis; Estreitamento da supervisão parlamentar; Promoção de tomada de decisão participativa, e; Adaptações judiciais.	Governança Corporativa / Institucional.

**Tabela 1** – Estágios de desenvolvimento da Administração Pública.

**Fonte** – Adaptado das ideias de Coetzee, 2012; Basheka, 2012; Basu, 2009 e Nasrullah, 2005.

Percebe-se que o contexto histórico da administração pública é muito mais amplo no âmbito e natureza gestora do que se imaginava. Assim, entende-se que gestão pública é apenas uma parte da obrigação que se deve ter, ao cuidar e administrar a coisa pública. Alguns autores, como Shafritz & Russell (2005, p. 19) descrevem “administração pública como uma gestão especializada. O termo gestão refere-se tanto às pessoas responsáveis pela execução de uma organização, e também ao próprio processo em execução”, fazendo uso de inúmeros recursos - tais como funcionários e máquinas - para realizar um objetivo organizacional. “Nesse sentido, o objeto da organização é o controle” (GULICK & URWICK, 1937, p. 161).

O objetivo primordial da ação de controlar os atos da administração pública é o de garantir a prestação de contas e transparência dos gastos do Governo, como já dito antes. O controle é aplicável a financiamentos, recursos humanos, procedimentos e métodos da organização, bem como ao próprio controle. O processo de controle normalmente começa pelo estabelecimento de normas e, em seguida a mensuração do desempenho dessas normas (BOTES *et al.*, 1997). O “controle também está ligado à governança com referência específica à abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência” (ROWE, 2008, p. 2). Portanto, a partir de agora, essa dissertação pautar-se-á nos diversos escritos sobre esse tema, para que de forma sucinta, atinja o objetivo de conceituar Controle Interno na Gestão Pública no Brasil e em outros países do mundo.

## 2.4 Conceito de Controle Interno

O controle interno unifica ferramentas que se concretizam na tarefa suma de administrar, indispensável no campo da gestão pública. Para Soares (2012), em todas as

esferas, o desempenho da administração pública deve ser: organizada, planejada e *controlada*, a fim de proporcionar a eficiência, a eficácia e a efetividade na aplicação dos recursos e nos serviços oferecidos para a população. O controle interno apresenta em si uma similaridade com um panorama fotográfico que consente ao administrador avaliar o estado em que se encontra o órgão que governa, tendo tempo hábil para empreender ações que visem a ajustar eventuais práticas e também dar novos rumos à sua gestão, evitando, assim, a repetição ou continuidade de falhas (CITADINI, 1998).

O conceito de controle interno, de acordo com Costa e Costa Júnior (2014) trata-se de um conglomerado de regras e métodos indicados pela coordenação das organizações para a proteção do patrimônio e da elaboração dos dados confiáveis em busca da eficácia operacional. A Lei n.º 4.320/64 constitui os embasamentos do controle interno significando que o controle da execução orçamentária e financeira da União, Estados, Municípios e Distrito Federal serão exercidos pelos Poderes Legislativo e Executivo, mediante controles externo e interno, respectivamente.

Esse juízo é confirmado pelo art. 70 da Constituição Federal de 1988, que delibera:

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.

O art. 75 da Lei n.º 4.320/64, aponta que o controle da execução orçamentária compreende:

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, e; III - o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Os incisos iniciais I e II promulgam o comprovante do controle, que sofre extensão do orçamento tradicional: o inciso I expõe a circunscrição do controle, determinando sua universalidade; o inciso II diferencia o objeto do controle, incidindo sobre cada agente gestão. O inciso III corrobora a inquietação do legislador com o controle do Orçamento-Programa, aferindo a concretização de obras e prestação de serviços (COSTA; COSTA JÚNIOR, 2014). Portanto, “controle interno fundamenta-se tanto no artigo 75, da Lei 4.320/64 quanto na Constituição Federal” (COCHRANE, 2003, p. 11), nos artigos citados até então. O significado é que os princípios atuam de forma interligada, muito embora cada Poder tenha autonomia para manter o seu próprio controle interno.

O controle interno no campo do serviço público é delineado por Cruz e Glock (2007, p. 19) como:

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 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 visando à proteção do patrimônio público (CRUZ E GLOCK, 2007, p. 19).

Estas atividades são exercidas pelos diversos segmentos da estrutura organizacional, e são elas que constituem os chamados controles internos, que quando bem exercidos com seus mecanismos de ação compreendendo a boa aplicação das técnicas apropriadas, precedido de adequado planejamento, mostram-se como um fator de grande contribuição para que o controle externo, constitucionalmente atribuído ao Tribunal de Contas, possa ser levado a efeito com maior profundidade, revelando-se, assim, de grande utilidade para a Gestão Pública e para toda a sociedade (CITADINI, 1998). Pois, como já visto antes, no âmbito da gestão pública a função do controle é exercida em decorrência de imposições legais, destacando-se os controles interno e externo.

O controle interno das ações executadas pela gestão pública engloba o monitoramento e fiscalização dos órgãos e entes que compõe a administração direta e indireta. O ato de controlar pode acontecer antes, durante e após as práticas administrativas por parte do gestor. Pelas palavras de Medauar (2010, p. 390-391) em sua obra *Direito Administrativo Moderno*, “pode-se perceber que se trata de um ato de controle interno quando o agente controlador integra o quadro político da própria administração”. Analisando as palavras da autora, nota-se que o controle interno propende a execução do princípio da legalidade, à observância dos preceitos da boa administração, a estimulação dos órgãos, a verificação da convivência e da oportunidade de medidas e decisões no atendimento do interesse público (MEDAUAR, 2010).

Na visão de Di Pietro (2007) o desígnio do controle interno propõe-se:

Assegurar que a administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade (...) dizendo respeito aos aspectos discricionários da atuação de políticas administrativas (DI PIETRO, 2007).

O *American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)*, deliberou o controle interno por intermédio do Relatório Especial da Comissão de Procedimentos de Auditoria, idêntico ao que pode ser confirmado na obra *Manual de Auditoria Interna* de Ibraim Lisboa, como:

O nivelamento do planejamento institucional onde os métodos proporcionais são coordenados e aplicados em uma organização, com o intuito de resguardar seus bens, aferir a literalidade e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a

eficiência e estimular a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas (LISBOA, 2012).

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, internacionalmente aceito, julgou o conceito de controle interno como:

Um procedimento movido pelo Conselho Deliberativo de Gestão, da Direção e outros membros da coordenação com o escopo de harmonizar um grau de confiança razoável na consolidação dos seguintes objetivos: eficácia e eficiência dos recursos; confiabilidade da informação financeira, e; cumprimento das leis e normas estabelecidas (LISBOA, 2012).

No Brasil, no ano de 1986 o Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IBRACON) (1994), por meio da Instrução n.º 02, constituiu como guia específico às normas para o exercício da profissão de auditor interno, o significado de controle interno como sendo:

Alguma atuação adotada pela administração para majorar a probabilidade que os alvos e desígnios pré-estabelecidos sejam atingidos. A alta administração e a gerência esquematizam, preparam, administram e controlam a performance de modo a autorizar com admissível certeza essa efetivação.

Já no ano de 1991 a Instrução Normativa n.º 16, do Departamento de Tesouro Nacional do Brasil, considerou controle interno como:

Um conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados, utilizados com vistas a certificar que o objetivo dos órgãos e entidades da administração pública seja alcançado, de forma segura e real, corroborando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU) (2004):

O controle interno se constitui em um controle administrativo direto exercido pelo próprio órgão e inserido na estrutura administrativa com a função de realizar avaliação prévia, concomitante e posterior dos atos de gestão da unidade administrativa.

Em análise geral das teorias e preceitos normativos apresentados, entende-se que o conceito de controle interno está cada dia mais difundido no mundo contemporâneo devido à globalização. Isso se dá porque organismos ligados às funções de contabilidade e finanças em todo o globo, ocuparam-se em ajudar a construir e definir uma unidade de pensamento sobre o que se deve entender por controle interno. Deste modo, a importância deste entendimento caracteriza-se na garantia prévia, ou até mesmo legalmente repressiva, de que se cumpram os mecanismos de fiscalização, para que haja conformidade entre os atos praticados pela gestão pública, na pessoa do administrador para com as condições legais pré-estabelecidas.

O *Princípio da Continuidade do Serviço Público*, também acaba indiretamente sendo garantido por meio do controle interno dos atos administrativos. O controle interno é, assim, um controle primário, executado de várias formas, sendo substancialmente diferente do

controle externo. É atividade exercida por órgão que se situa dentro da Administração e subordina-se ao executor do próprio ato examinado. Não está fora da Administração (como é o caso do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas); ao contrário, é parte integrante do corpo da Administração (CITADINI, 2000). No próximo subtópico, esta dissertação tentará interpretar o significado de algumas palavras citadas acima, quando da construção do conceito de controle interno.

## **2.5 Interpretação do conceito de controle interno**

Pelo fato de apresentar-se em um contexto tão vasto, o conceito de controle interno necessita ser observado quão grandemente a sua real definição. De acordo com a Universidade de Brasília (UnB) (2008) que perpetrou ser imprescindível realizar a análise individual dos vários fatores que compõem o conceito:

a) Políticas – aglomerado de afirmativas de caráter administrativo em acatamento dos escopos de uma organização em relação a um determinado tema. Podem ser percebidas como prontuários de juízo, e geralmente são delineadas para a tomada de decisões em níveis inferiores, aplicáveis a situações repetitivas.

b) Objetivos – planejamento estratégico, entendido como afirmações para atingir uma finalidade, isso no seu sentido mais amplo. A declaração de objetivos precede sempre a escolha das metas e seleção, desenho, implementação e manutenção dos sistemas que têm como finalidade a consecução segura do caminho a ser percorrido para atingir os objetivos.

c) Metas – quantificação de alvos específicos dentro de sistemas especiais que podem também ser designados como metas operacionais, padrões operacionais, nível de desempenho ou resultados esperados.

d) Plano de organização – maneira pela qual se constitui um sistema. A estrutura organizacional deve retribuir às categorias de trabalho, isolamentos adequados e justos das execuções de tarefas, de forma que sejam estabelecidas as relações de autoridade e responsabilidade entre os vários níveis de maneira que sejam definidas, claramente, as responsabilidades e autoridades para que assim atinjam-se os objetivos.

e) Métodos e medidas – são pontos a serem contornados e fazem parte dos subsídios de mensuração e avaliação de resultados, que por meio de checagem serão analisados e escolhidos para se chegar com segurança a um determinado fim.

f) Proteção do patrimônio – satisfaz a maneira de como são guardados e protegidos os bens e direitos da organização como: custódia, posse, e contabilização de bens, alçadas, normas, *etc.*

g) Exatidão e fidedignidade dos dados contábeis – diz respeito à obrigação adequada e necessária em relação à observância dos dados dispostos na contabilidade. Nada mais é, do que a averiguação da veracidade dos fatos contábeis predispostos através: do Plano Geral de Contas, regras de contabilização, manuais de serviços, conciliação contábil dos diversos sistemas de escrituração contábil, levantamentos das contas não escrituradas eletronicamente, *etc.*

h) Eficiência operacional – envolve a significação e aplicação dos artifícios práticos nas transações realizadas para atingir determinado resultado. A definição de um plano de organização apropriado coligado aos métodos e procedimentos bem deliberados, assim como a observação de normas saudáveis ao cumprimento dos deveres e funções com a existência de pessoal qualificado, treinado para desenvolver suas atividades e adequadamente supervisionado por seus responsáveis, tendem a implementar a desejada eficiência nas operações (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB, 2008).

Com base nesses fatores, elencados em um artigo de Auditoria da UnB, Lisboa (2012) ajudou a interpretar o conceito de controle interno, de maneira que ficou claro como um contíguo de artifícios, preceitos e objetivos estabelecidos pela Administração (de empresa privada ou pública) com a finalidade de exercer a política administrativa do aparelhamento e harmonizar a confiança quanto à eficácia e eficiência dos recursos.

Mas há de relatar-se aqui que os mecanismos de controle também incluem, além dos já citados, as formas de coordenação, fluxogramas, protótipos, grupos, planos de contas, estimativas, relatórios, registros, projetos, inventários, treinamentos, entre outros. Isso corrobora para que o controle interno verifique e assegure a proteção do patrimônio e a veracidade e fidedignidade das informações contábeis e não contábeis da organização, através de conciliação de documentos e planos de contas (LISBOA, 2012).

Ainda tomando por base o artigo da UnB, Lisboa (2012) diz que além de todos esses procedimentos, se faz necessário também analisar se as normas estabelecidas, vão ser, ou se estão sendo cumpridas por pessoal qualificado, devidamente treinado para desenvolver suas atividades e se estão sendo supervisionados para cumprir a execução de suas tarefas. Sabe-se que para qualquer organização buscar atingir suas metas e políticas estabelecidas e atingir o desejado grau de eficiência e eficácia dos sistemas operacionais é muito importante que tenha

um quadro de funcionários com pessoas treinadas, qualificadas e motivadas, para que a eficiência dos sistemas não seja comprometida (LISBOA, 2012). Portanto, além de todos os fatores que compõem o conceito de controle interno evidenciados acima, vale lembrar a importância da relação de interdependência existente entre eles e o capital humano.

## **2.6 Contexto Histórico do Controle Interno**

“A busca pela eficiência na gestão pública brasileira e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas ganhou impulso no início de 1993” (COCHRANE, 2003, p. 3) quando a Reforma do Estado se tornou o assunto econômico principal dos anos 90 no Brasil e em todo o mundo. A reforma era vista como uma necessidade ao ajuste do Estado frente à economia globalizada e em crescente e rápido avanço. No País, a reforma do Estado teve início em meio a um cenário econômico bastante conturbado, precedido pelo processo de cassação do ex-presidente Fernando Collor, sua renúncia à presidência e a posse de seu vice Itamar Franco. Tudo isso a pouco menos de uma década da retomada do processo democrático no Brasil, que até 1990 viveu o auge do fenômeno hiperinflacionário.

Efetivamente, a reforma administrativa no Brasil, só ocorreu em 1995, após o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso assumir o comando do Palácio do Planalto. Nesse ano de acordo com as palavras de Bonezi e Pedraça (2008), ficou evidente para a sociedade brasileira que essa reforma tornar-se-ia condição, de um lado, para a consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro e, de outro, da existência no País de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos (BONEZI e PEDRAÇA, 2008) passando assim, os governantes, a terem uma preocupação maior com o controle das finanças na administração pública.

Pelo que já foi evidenciado acima, tanto sobre o conceito, quanto a interpretação dele, entende-se, que ambos se deram por meio de um processo construtivo que caminhou junto com os atos da administração pública no decorrer da história do País. Sabe-se também, que o controle interno ganhou maior notoriedade após a Constituição Federal de 1988 quando da sua institucionalização. Mas, e antes da Carta Magna de 1988, quais os eventos históricos que ajudaram a desenhar e demonstrar a construção e desenvolvimento desse tema? Para responder a essa questão fez-se necessário voltar na história, mais precisamente ao primeiro reinado, momento em que houve maior preocupação por parte do Estado em organizar-se. A partir daí, ver-se-ão outros momentos históricos ligados ao tema, até a Constituição de 1988.

O Quadro 3, a seguir, mostrará baseado nos referenciais pesquisados, a evolução histórica do controle interno no Brasil, desde 1680 até 1988. Veja:

Ano	Evento histórico ligado ao tema	Base teórica
1680	Criação das Juntas das Fazendas das Capitanias e da Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionada a Portugal.	MELO, (2012)
1761	Criação da Corte de Avaliação Financeira, a partir do Código Pombalino.	ABREU, (2014)
1764	A Carta Régia determina a implantação de Juntas da Fazenda no Rio de Janeiro e nas Capitanias.	PEREIRA, (2013)
1808	Foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho de Fazenda para acompanhar e controlar a execução das despesas públicas do Patrimônio e Fundos Públicos.	LIMA, (2012)
1822	Instituído o Tesouro Nacional com a Proclamação da Independência do Brasil.	BRITO, (2009)
1831	Criado o Tribunal do Tesouro Público Nacional para agrupar as atividades fiscalizadoras do Tesouro Nacional e do Conselho de Fazenda.	FILHO, (2010)
1850	Confirmação da competência do Tribunal do Tesouro Público Nacional sobre a suprema administração da Fazenda devido à Reforma Administrativa naquele ano.	CARDIN <i>et. al.</i> , (2015)
1858	Criação da Diretoria de Tomada de Contas, ampliando-se assim a competência do Tribunal do Tesouro Nacional.	PEREIRA, (2013)
1889	Criação do Tribunal de Contas da União (TCU) pelo Decreto nº 966-A, devido à Proclamação da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil.	ALEJARRA, (2014)
1922	Criação da Lei 4.536 de janeiro de 1922, que organizou o Código de Contabilidade da União, regulamentado pelo Decreto 15.783 do mesmo ano, que aprovou o Regulamento da Contabilidade Pública.	SILVA, (2004, p. 208)
1930	Fechamento do Congresso Nacional devido à Revolução de 1930, e por isso não ocorreram prestações de contas pelo Executivo por um período de três anos.	ABREU, (2015)
1934	Reativação do Tribunal de Contas, agora como órgão de cooperação nas atividades governamentais.	Constituição Federal de 1934
1936	Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), iniciando uma fase denominada de administração burocrática.	REK, (2014)
1937	Vigência do Estado Novo com a elaboração da Constituição de 1937. Com isso alguns contratos e despesas como: de representação, excursão e hospedagem passaram a prescindir de registro junto ao Tribunal.	Constituição de 1937
1945	O Estado começa a ampliar suas funções econômicas, introduzindo uma administração mais gerencial, utilizando de princípios e técnicas da iniciativa privada, mas com ênfase no interesse público.	BRITO, (2009)
1946	Progressos no controle orçamentário devido à redemocratização do País. Nessa época houve o reestabelecimento da autonomia do Tribunal de Contas.	Art. 22 CF de 1946
1949	Inclusão da fiscalização da receita entre as atribuições do TCU através da Lei Orgânica nº 830/49.	LIMA, (2012)
1967	Aprimoramento da norma geral sobre controle com a Constituição de 1967.	Art. 16 e 70 da CF de 1967
1969	Reforma Administrativa de 1969 destacando a importância do controle como mecanismo protetor do Patrimônio Público.	LIMA, (2012)
1988	Delineamento do Sistema de Controle Interno, institucionalizado por lei em cada esfera de Governo.	Art. 74 da Constituição Federal de 1988

**Quadro 3** – Evolução histórica do Controle Interno no Brasil (1680-1988).

**Fonte** – Elaboração própria de acordo com os dados da pesquisa, 2015.

Analisando o Quadro 3, percebe-se a construção histórica do controle interno de acordo com os eventos ligados à administração pública que ocorreram no Brasil do primeiro

reinado até a Constituição de 1988. Bonavides (2000), Castro e Camargo (2008, p. 18) afirmam que “muitos desses acontecimentos ocorreram por influências externas, como por exemplo, a incorporação do pensamento francês, anglo saxão e alemão do direito administrativo a partir da Constituição de 1824”. Com isso, os autores referem-se à época da instalação das primeiras escolas de Direito no Brasil e a preocupação que existia em estruturar o Estado, e isso exerceu um grande fator de influência na construção do Estado de Direito. A última autora completa seu pensamento dizendo que:

Se do modelo francês, incorporou-se alguma regulação ao abuso de poder no sentido preventivo, do modelo anglo-saxônico e alemão, incorporou-se a organização da justiça e a noção de que o Estado também pode ser caracterizado como sujeito de direitos e deveres que tem obrigações a cumprir (CASTRO E CAMARGO, 2008).

Entende-se assim, que tais percepções administrativas é que aproximaram o Estado a depender de uma estrutura de auditoria e controle em certos casos, pois mesmo que existisse a necessidade de desenvolvimento, havia também a necessidade de controlar esse desenvolvimento, em outras palavras, o dilema existente entre controlar e dar liberdade para o administrador é que levou o Direito Administrativo a moldar aspectos mais reguladores para o controle interno, mas, sem deixar de lado a existência de certa autonomia decisória aos entes e autarquias no exercício de suas respectivas atividades fim.

## 2.7 Controle interno moderno no Brasil

A partir da Constituição Federal de 1988, delimita-se de forma clara, o objetivo do Sistema de Controle Interno no Brasil:

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; (CF, 1988).

Vale lembrar que o artigo 74, apenas corrobora os princípios que são citados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Assim, através do acatamento a esses princípios é que os poderes nutrem motivos e razões para realizar o controle interno e assim fiscalizar, coordenar e analisar as questões relacionadas aos incisos do artigo 74, de maneira prévia ou posterior (FILHO, 2008). Os princípios a serem seguidos pela gestão pública, no exercício de sua atividade são os enunciados no artigo 37 da Lei Maior, a saber: *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 (...)* (CF, 1988).

De acordo com Filho (2008) os princípios contidos no artigo 37 da CF/88 podem ter sido a resposta a uma história recente da falta de transparência nas contas públicas, afinal, após um regime autoritário que perdurou de 1964 a 1985, a sociedade brasileira amargava mais de 20 anos de repressão. Entende-se por essas palavras, que após o Regime Militar, os cidadãos não só necessitavam de transparência nos atos administrativos, mas de moralidade, legalidade e eficiência. Foram esses argumentos que deram sustentação a implementação de um sistema que realmente pudesse acompanhar e controlar os atos executados pela gestão por meio dos agentes públicos, tanto da administração direta quanto indireta (BARBOSA, 2010).

No Brasil, após a Constituição de 1988 muitas transformações concernentes à área de controle interno ocorreram. Essas transformações são denominadas de avanços na prevenção e combate à corrupção pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Alguns autores, como Lima (2012) corroboram com essa afirmação e enumeram esses avanços em suas obras. Na realidade, são essas melhorias que esta dissertação denomina como controle interno moderno. De acordo com Lima (2012, p. 21) “as transformações mais significativas ocorreram no âmbito federal, que em sua totalidade visa disciplinar e promover a transparência por meio de seus órgãos de controle” e assim gerar um ambiente coordenado, pronto a influenciar de forma positiva os Estados e Municípios.

Dentre os avanços mais recentes pesquisados, pode-se citar: a criação da Lei nº 10.683/2003 que transformou a Corregedoria Geral em Controladoria Geral da União (CGU), um marco legal para a prudência e luta contra a corrupção, bem como a coordenação das ouvidorias federais; o estabelecimento de parcerias, a partir de 2003, da CGU com organizações de âmbito nacional, como: o Ministério Público Federal (MPF); Advocacia Geral da União (AGU); Departamento de Polícia Federal (DPF); e *etc.*, e internacionais, dentre as quais: Organização das Nações Unidas (ONU); Organização dos Estados Americanos (OEA); Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e; *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) (LIMA, 2012, p. 19).

O próprio Governo Federal, a partir de 2003 através da CGU, implementou novos programas de fiscalização da execução de recursos federais transferidos aos municípios, além disso, colocou em prática a chamada *Atividade Correcional*, para apurar irregularidades, demitindo 2.398 servidores públicos e outros 3.973 contratados por processos seletivos, que exerciam o cargo sem ter prestado concurso público ou apresentavam alguma pendência de

ordem jurídica para a contratação. Em 2004, a CGU, além dos trabalhos regulares de fiscalização e auditoria, passou a realizar Operações Especiais em parceria com outros órgãos de defesa do Estado, tais como a Polícia Federal e o Ministério Público.

Muitas outras ações da CGU foram intensificadas ao longo dos últimos 13 anos, prova disso foi: a criação do Portal da Transparência no ano de 2004 com informações sobre programas oficiais, abrigando mais de dois milhões de visitas até 2015. O Portal abriga o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), com mais de 2.600 registros; em 2005, através do Decreto nº 5.483/2005 foi instituída a Sindicância Patrimonial, procedimento investigatório, destinado a apurar corrupção ou improbidade administrativa, que importe em enriquecimento ilícito, praticado por servidor público, tendo sido instaurados mais de 150 procedimentos até 2015; em 2006 a CGU articulou-se com organismos internacionais, para implementar e acompanhar medidas previstas na área de prevenção e combate à corrupção: Convenção da ONU, Convenção da OEA e Convenção da OCDE (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU, 2015).

Enfim, todos os avanços obtidos, não só pela Controladoria Geral da União em âmbito federal, mas por todos os outros órgãos fiscalizadores, inclusive nas demais esferas de governo, compartilham do mesmo objetivo: acompanhar a atuação do setor público quanto ao gasto da receita, prova disso foi que em 2008, também pela CGU, houve a implantação do Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, com o intuito de contribuir para boa e regular aplicação dos recursos públicos pelos entes federados brasileiros, por meio da promoção das seguintes ações: *i*) capacitação de agentes públicos; *ii*) distribuição de bibliografia técnica, e; *iii*) fortalecimento da capacidade institucional dos controles internos, contando com mais de 576 municípios atendidos, capacitando mais de 6 mil servidores públicos (LIMA, 2012, p. 20).

Mais recentemente, de meados de 2014 até agora, vê-se a atuação do DPF no combate intenso a todas as formas de corrupção. Nos últimos meses foram deflagradas inúmeras operações com esse perfil: atuar contra empresas (sejam elas públicas, como a Petrobrás ou privadas como as diversas construtoras), empresários e políticos corruptos que desviavam verbas públicas para pagamento de propina em benefício próprio. Outra operação tão importante quanto a da Petrobrás, a *Lava Jato*, foi a *Zelotes* que investigou a corrupção dentro do Conselho Administrativo da Receita Federal (CARF), nesse caso, os servidores corruptos do CARF, manipulavam as decisões do Conselho, perdoavam ou abatiam a dívida fiscal de empresas inadimplentes, e em troca, eram favorecidos com propina.

Vê-se, portanto, que muito já foi feito, mas que mesmo assim o controle necessita ser mais rigoroso e efetivo para garantir a todo cidadão o exercício da responsabilidade social e de zelar por tudo o que é público, inclusive o direito de indagar a qualquer tempo, sobre como o dinheiro público está sendo gasto pelo gestor. Afinal, a Lei nº 4.320/1964 em seu artigo 77, oferece esse mecanismo de referência, a saber: *Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.*

Analisando as palavras cunhadas pelo legislador, verifica-se que houve a busca para introduzir por essa legislação os princípios do *planejamento*, *orçamento* e do *controle*. Após a criação da Lei nº 4.320/1964 veio o Decreto Lei 200/67 que constituiu de modo unânime, os princípios fundamentais que necessitariam ser obedecidos pela Administração no estágio de suas atividades, elencados no artigo 6º e em seus incisos:

- ✓ Planejamento;
- ✓ Coordenação;
- ✓ Descentralização;
- ✓ Delegação de Competência, e;
- ✓ Controle.

O princípio denominado Controle, “está previsto a sua existência e execução em todos os níveis da administração direta e indireta, e em todos os órgãos da mesma” (DI PIETRO, 2010, p. 810-811). Sobre a Lei 4.320/64 o TCU (2009) assegura que houve a integração de responsabilidades quanto à gestão de riscos e suporte às estruturas de governança, o que se incorpora melhor à Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) que foi preparada com a missão de “atender às expectativas da sociedade brasileira, na busca pela responsabilidade e pelo bom uso dos recursos públicos na consecução dos objetivos do Estado” (TCU, 2009, p. 54-68).

De acordo com Khair (2000) a LRF trouxe uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público e acabou por introduzir a restrição orçamentária na legislação brasileira. Tal avanço se deu com o objetivo de contenção às práticas de irresponsabilidade fiscal da administração pública, isto é, atos como gastar mais do que se arrecadava, algo que era praticado até então e que também não está muito distante da realidade atual, mesmo com as *pedaladas fiscais*. À época, nas palavras do então ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, *Martus Tavares*.

A Lei (101/00) reforça os princípios da Federação. Governantes de Estados e Municípios não terão que prestar contas de seus atos ao Governo Federal, mas ao seu respectivo Legislativo, ou seja, à comunidade que os elegeu. Tudo isso será feito

de forma simplificada para que a sociedade possa exercer o seu direito de fiscalização. Os governantes serão julgados pelos eleitores, pelo mercado e, se descumprirem as regras, serão punidos (KHAIR, 2000, p. 9).

Para Nascimento (2012, p. 45) “a LRF deu um norte para a gestão pública ao estabelecer limites e oferecer elementos balizadores acerca dos gastos públicos, bem como sobre o fluxo de recursos financeiros necessários à sua efetiva realização”. Assim, essa legislação pressupõe que a gestão fiscal planeje suas ações, e que por sua vez, quando efetivadas, sejam transparentes para a prevenção de riscos e correções de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (CONSTANTINO, 2015).

O objeto da LRF relaciona-se aos gastos da administração com o objetivo de aclarar o óbvio: que o Governo não pode gastar mais do que arrecada. De acordo com Constantino (2015) um dos principais pontos que se relacionam ao controle interno e que foi trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se ao fato de que antes, não havia um código de conduta gerencial a ser observado nos gastos da administração pública, agora, uma vez que esse acompanhamento é intensificado, o resultado esperado é a realocação eficiente de recursos e impedimento (ao menos em tese) do gasto demasiado em relação à arrecadação nas três esferas governamentais. Importante citar que a intensificação da LRF se deu em 2009, a partir da Lei Complementar nº 131, a chamada Lei da Transparência.

De acordo com Filho, Colares e Andrade (2013, p. 5):

A Lei 131/2009 trouxe alterações na redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) 101/2000 principalmente no que se refere à transparência da gestão fiscal. O novo texto determinou, por exemplo, a disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Percebe-se que na contemporaneidade a estrutura legislativa brasileira oferece aumento incondicional no acesso aos atos praticados pelos gestores públicos, e isso concebe uma maior probabilidade de os cidadãos fiscalizarem de perto a ação de tomada de decisão dos agentes públicos. Os inúmeros Decretos legislativos e Portarias que foram instituídos desde a CF 1988 corroboram essa afirmação e cooperam para a exterioridade da limpidez e combate ao crime pelo Sistema de Controle, veja a ilustração de alguns desses avanços legislativos em ordem cronológica no Quadro 4, a seguir:

Leis ou Decretos legislativos:	Regulamentação e Normatização:	Decretado por:
Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, conhecida como a Lei de Crimes Fiscais;	Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Art. 1º O art. 339 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar com a seguinte redação:  Art. 339. Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, instauração de investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente (NR). Passando a vigorar acrescido do Capítulo IV que trata dos crimes contra as finanças públicas.	Casa Civil –Palácio do Planalto, sancionado por Fernando Henrique Cardoso (2000);
Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001;	Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.	Casa Civil Congresso Nacional, sancionado pelo Senador Antônio Carlos Magalhães (2001)
Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010;	Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 a LRF, e dá outras providências.	Decretado por Luís Inácio Lula da Silva, publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 - Edição Extra - 27/5/2010, Pg 1;
Portaria nº. 548 do Ministro da Fazenda, de 22 de novembro de 2010.	Estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.	Assinado por Guido Mantega, Ministério da Fazenda (2010).

**Quadro 4** – Avanços legislativos do Controle Interno no Brasil após 1988.

**Fonte** – Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa, 2015.

Analisando o Quadro 4, entende-se a importância da base que a Constituição de 1988 ofereceu para a continuidade dos avanços legislativos em relação ao controle interno na gestão pública do Brasil. Como mencionou-se anteriormente, a globalização, compatibilizada com o método tecnológico em elevação pôs em destaque a questão do acesso à informação pela população, que cada dia mais instruída, passou a exigir postura gerencialista de seus administradores. O Quadro deixa claro, que após a Constituição de 1988, pelo menos duas grandes legislações ratificaram essa ideia: a aprovação em 2000 da Lei nº 10.028 conhecida com a Lei de Crimes Fiscais; e também no ano de 2000, da Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Deste modo, afirma-se: no Brasil, determinadas medidas de controle, transparência, publicidade e *etc.*, ligadas ao setor público, têm suas regulações, apenas, devido exigências legais. E ainda assim, infelizmente, nem sempre funcionam como o determinado. A seguir,

esta dissertação portar-se-á em descrever o funcionamento do controle interno em alguns países do mundo, levando em conta suas peculiaridades jurisdicionais e culturais quanto às medidas tomadas por seus governos em relação à garantia da transparência dos atos da gestão pública, ou seja, o tratamento dispensado ao controle interno. Não se pretende comparar qualquer que seja o país com os atos legislativos ou fatos de controle praticados no Brasil, pois como foi mencionado, cada um possui sua própria legislação e seguem culturas governamentais diferentes.

## 2.8 Controle interno moderno em outros países do mundo

No decorrer da leitura, percebe-se a variedade de definições do conceito de controle interno, inclusive de instituições internacionais como o *AICPA* e o *COSO*, por exemplo. Sabe-se, porém, que é uma tarefa árdua discorrer de forma literal sobre o contexto histórico e o processo de regulação dos controles internos em outros países do mundo que não seja o seu, o máximo que se pode fazer, de forma substancial, é descrever os ordenamentos jurídicos, ou o equivalente, dependendo da cultura normativa do país, que obrigam a instituir o controle interno no setor público, bem como falar sobre a contribuição desses fatos, para o enriquecimento do tema desta pesquisa.

Assim, baseado em um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que discorre sobre os critérios gerais de controle interno na Administração Pública, publicado pela Diretoria de Métodos e Procedimentos de Controle no ano de 2009, segue as seguintes referências sobre gestão de controle interno nos seguintes países pesquisados:

**África do Sul:** na África do Sul, o cuidado para a implantação e manutenção de controles internos nos órgãos e entidades da administração pública tem origem constitucional e é repercutida em legislações esparsas, que estabelecem critérios e responsabilidades para tal. As normas sul-africanas para a gestão pública, basicamente impetram em seus princípios básicos: conformidade, economicidade, desempenho (eficiência e efetividade), publicidade, análise de risco, controles internos, responsabilização e monitoramento, ou seja, tudo aquilo que reza o conceito do *accountability*.

Para Villagem (2011, p. 75):

O *accountability* é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro dela tornam-se responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a gestão de fundos públicos e todos os aspectos de desempenho, submetendo-se ao escrutínio

externo adequado. Sendo alcançado por todas as partes, tendo uma compreensão clara de responsabilidade e com papéis bem definidos através de ambientes de controle interno adequados (VILLAGELIM, 2011, p. 75).

Apesar de não consolidados em um único documento, a Auditoria-Geral da África do Sul imprime grande importância em relação a esses princípios do *accountability*, o que pode ser observado pela presença constante nas normas que disciplinam a atuação desse órgão de controle. As entidades e órgãos públicos sul-africanos, bem como os municípios, são obrigados a manter uma unidade de auditoria interna, que tem, entre outras atribuições, a de gerenciar riscos e avaliar os controles internos. Essa obrigação é encontrada em dispositivos específicos para cada órgão, entidade ou município, e esses regulamentam de forma semelhante à questão. A título de exemplo, citar-se-á abaixo o dispositivo referente aos municípios, constante da Lei de Finanças Municipal (*Municipal Finance Management Act.*) (TCU, 2009, p. 42-43).

Art. 165. (1) Cada municipalidade e cada entidade municipal devem ter uma unidade de auditoria sujeita a esta subseção. (2) A auditoria interna da municipalidade ou da entidade municipal deve: (a) preparar um plano de auditoria baseado em risco e um programa de auditoria interna para cada ano fiscal; (b) Assessorar o secretário de finanças do município e reportar ao comitê de auditoria sobre a implementação do plano de auditoria interna e sobre questões relacionadas à: (I) auditoria interna; (II) controles internos; (III) procedimentos e práticas contábeis; (IV) risco e gerenciamento de riscos; (V) gerenciamento de desempenho; (VI) controle de perdas; e, (VII) conformidade com esta lei, à lei anual de Repasse de Receitas e qualquer outra legislação aplicável; e (VIII) desempenhar quaisquer outras funções que lhe forem atribuídas pelo secretário de finanças municipal.

Identifica-se que a Auditoria-Geral da África do Sul possui metodologia para avaliação de controles internos, no entanto o estudo efetuado pelo Tribunal de Contas do Brasil não conseguiu identificar possíveis manuais ou exemplares para implantação.

**Canadá:** neste país, o comprometimento de estabelecer, sustentar e medir sistemas de controles internos no setor público não é fruto de lei ou de normas específicas. Apesar disso, muito se fala sobre esse tema nos relatórios de auditorias e estudos do *Office of the Auditor General of Canada* (OAG), que possui como jurisdicionados aparelhos federais do Estado. Auditorias desse órgão abrangem o julgamento de controles internos, o que implica na necessidade de existência e eficácia dos mesmos. Por isso, a finalidade da Lei de Administração Financeira do Canadá (*Financial Administration Act*) é de atribuir responsabilidades aos ministros e chefes departamentais, perante o Parlamento e as comissões do Senado e da Câmara dos Comuns, pela organização de recursos conforme as políticas e procedimentos governamentais e pela manutenção dos controles internos (TCU, 2009).

Prova disso é que a publicação *Federal Government Spending: a priori and a posteriori Control Mechanism*, de 2007, delibera as estratégias imediatas de controle para o governo canadense:

*A priori internal control* – controle existente em cada fase do ciclo orçamentário. Visa garantir a sua efetividade;

*A posteriori internal control* – controle realizado pela Controladoria-Geral, que é a auditoria interna do governo federal (equivalente à CGU no Brasil);

*A posteriori external control* – realizado pelo órgão de controle externo (equivalente ao TCU);

*A priori parliamentary control* – aprovação do orçamento pelo parlamento (*Senate, House of Commons and theirs committees*), e;

*A posteriori parliamentary control* – acompanhamento da execução orçamentária pelas comissões do parlamento (TCU, 2009).

**Chile:** os regulamentos chilenos ordenam a obrigatoriedade de implantação e avaliação de controles internos nos órgãos e entidades da administração pública. A execução dessa obrigatoriedade é garantida por meio da responsabilização de gestores envolvidos nos processos, em todas as instâncias, além do julgamento realizado pela própria controladoria em auditorias especiais. Mas, o estudo não cita nenhum ato normativo ou legal específico que se designe como metodologia ou modelo de controles internos para alusão ao país. Os dispositivos estão dispersos em leis, decretos e resoluções. O Estado Chileno é um estado unitário, desse modo, as leis que não tratam de órgãos ou entidades específicas possuem abrangência nacional (TCU, 2009).

No estudo do TCU (2009), evidencia-se que a Lei 10.336, de Organização e Atribuições da Controladoria-Geral da República do Chile, estabelece a obrigatoriedade de que seus jurisdicionados instituem controles internos, conforme dispositivos transcritos a seguir:

Artigo 21º A Controladoria-Geral efetuará auditorias com o objetivo de garantir o cumprimento das normas jurídicas, a proteção do patrimônio público e a probidade administrativa. Por meio dessas auditorias a Controladoria-Geral avaliará os sistemas de controle interno dos serviços e entidades.

A incumbência pela implantação e manutenção dos controles internos no Chile é fixada em normas específicas e, normalmente, atribuída à autoridade executiva máxima da instituição, conforme os exemplos:

**Lei 18.956/90:** Artigo 6º Funções e faculdades do Ministério da Educação – O subsecretário de educação é o colaborador imediato do ministro, cabendo-lhe a

coordenação e o controle interno das unidades integrantes da subsecretaria. [...] **Decreto 187/98:** Artigo 15. Organização interna e estrutura do Fundo Nacional de Saúde (Fonasa) – O departamento de controladoria interna [...] caberá assessorar ao diretor em matérias de ordem administrativa, patrimonial e financeira [...] para o alcance de uma gestão eficiente de suas operações e no estabelecimento e manutenção de um sistema de controle interno. **Lei 19.974/2004:** Artigo 34 Administração, recursos humanos e técnicos, uso adequado de fundos e procedimentos da Agencia Nacional de Inteligência (ANI) – O controle interno dos órgãos de inteligência será realizado pelo diretor ou chefe de cada órgão de inteligência que integra o sistema de inteligência do Estado, que será responsável direto pelo cumprimento desta lei. [...] (TCU, 2009).

**Estados Unidos da América (EUA):** No início dos anos 80, o Congresso dos Estados Unidos, alterou, em conformidade com o Senado e a Câmara dos Representantes, a Lei de Contabilidade e Auditoria de 1950 (*Accounting and Auditing Act of 1950*) com o objetivo de incluir a obrigatoriedade de avaliações contínuas e relatórios sobre a adequação dos sistemas de controle interno contábil e administrativo de cada órgão/entidade, e para outros fins. A lei modificada passou a denominar-se Lei Federal de Integridade na Gestão Financeira (*Federal Managers Financial Integrity Act of 1982 - FMFIA*), e trouxe novidades em relação às disposições pelas quais os órgãos públicos federais, uma delas é que a partir de então, ficariam obrigados a estabelecerem controles internos, seguindo padrões prescritos pelo órgão de controle externo daquele país (TCU, 2009).

Em 2001, pelo que consta no estudo do Tribunal de Contas da União do Brasil, o órgão federal de controle externo dos EUA (equivalente ao TCU no Brasil) emitiu o documento *Internal Control Management and Evaluation Tool*, que é uma ferramenta de gestão e avaliação de controle interno, baseada nas Normas de Controle Interno no Governo Federal, para auxiliar órgãos públicos a implementar e manter controles internos efetivos e, quando necessário, ajudá-los a determinar o que, onde e como melhorias podem ser implementadas. Segundo orientação do Órgão de Controle Externo, essa ferramenta é a Circular A-123 do Gabinete de Gestão e Orçamento, tradução de *Office of Management and Budget (OMB)*:

A Circular *OMB* A-123 determina encargos da administração pelo controle interno nos órgãos federais. Um re-exame das condições existentes para o controle interno nos órgãos federais foi iniciado à luz dos novos requisitos de controle interno para as companhias abertas contidos na Lei *Sarbanes-Oxley*, de 2002. A Circular A-123 e o estatuto que a fundamenta, a Lei Federal de Integridade da Gestão Financeira, de 1982, estão no centro das atuais exigências federais para melhorar o controle interno.

É sabido que naquele país, os estados federados possuem autonomia legislativa em todos os âmbitos, por isso, tomar-se-á como exemplo o Estado de Nova Iorque para

aprofundar o assunto naquele país e saber se o tema é tratado com importância por esse Estado citado. De acordo com o exposto pela Diretoria de Métodos e Procedimento de Controle, no estudo do Tribunal de Contas, o Estado de Nova Iorque editou, em 1987, o *New York State Governmental Accountability, Audit and Internal Control Act*, que corroborou a estima da implantação de bons controles internos no Estado. No ano de 1999 houve a atualização deste ato e o estabelecimento da responsabilidade dos controles internos nos vários setores/poderes do governo, veja:

a) capítulo 18 (*Executive Law*), artigo 45: responsabilidades dos controles internos das agências estatais; b) capítulo 32 (*Legislative Law*), artigo 6: responsabilidades dos controles internos do poder legislativo; c) capítulo 30 (*Judiciary Law*), artigo 7: responsabilidades dos controles internos do poder judiciário, e; d) capítulo 43 (*Public Authorities Law*), artigo 9: responsabilidades dos controles internos das autoridades públicas.

Percebe-se que o conceito adotado é, essencialmente, o mesmo do documento *Standards for Internal Control in the Federal Government*, do órgão de controle externo no âmbito federal:

Controle interno: um processo que integre as atividades, planos, atitudes, políticas, sistemas, recursos e esforços das pessoas de uma organização que trabalha junto, e que é projetado para fornecer segurança razoável de que a organização vai atingir os seus objetivos e missão (TCU, 2009, citado em inglês – tradução da autora).

O regulamento determina que a responsabilidade pelo controle interno seja do gestor do alto escalão de cada órgão e poder (*The head of each state agency; The senate and the assembly; The chief judge; The governing board of each covered authority or its designee*), que devem: a) constituir e conservar diretrizes para o controle interno, e; b) constituir e conservar um sistema de controle interno e um programa de revisão de controles internos.

Analisando as normas americanas evidenciadas pelo estudo do Tribunal de Contas, percebe-se que, tanto no âmbito federal, quanto no estadual, levando em consideração o exemplo de Nova Iorque, naquele país cada esfera de governo trata de sua própria regulação em matéria de controle interno, e que, nos dois casos estudados, as normas incorporam o que há de mais contemporâneo em relação ao assunto, tanto em termos de responsabilização como no tocante aos conceitos e ao modelo de referência utilizado, que é o modelo *COSO* (TCU, 2009, p. 34).

Em uma visão mais generalizada, apesar de a estrutura básica de cada governo variar de nação para nação, individualizando-se em alguns aspectos e criando particularidades inerentes à cultura governamental daquele país, foi possível perceber, que ao redor do mundo, todos os responsáveis pela gestão pública, devem ter por objetivo maior, a implementação, a

efetivação e a avaliação do papel e da importância em manter um órgão de controle interno na gestão de seus países, em qualquer que seja a esfera de governo.

No Brasil, para fiscalizar o mau uso do dinheiro público, má gestão e prevenção à corrupção têm-se como órgão atuante do controle interno do Governo Federal, a Controladoria Geral da União, que desempenha esse papel diante do contexto brasileiro. No âmbito estadual e municipal também existem órgão de controle interno. Dito isso, afirma-se que esta dissertação alcançou o primeiro objetivo específico pré-determinado no primeiro capítulo, pois perfez o caminho das mudanças globais da administração pública, além de conceituar o controle interno moderno no Brasil e em diversos países do mundo.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada nesta dissertação caracterizou-se do método indutivo, de natureza aplicada, da coleta de dados e da observação de um universo próprio para que a amostra represente o todo, a fim de justificar as ações para que o objetivo geral e os objetivos específicos fossem alcançados. A fundamentação metodológica contém os seguintes procedimentos: a delimitação quanto aos objetivos da pesquisa e ao tipo de abordagem, e; as fases da pesquisa com a abrangência da pesquisa descritiva, a pesquisa de campo, a unidade de observação e os instrumentos utilizados para a coleta de dados.

Como o objetivo não foi o de generalizar estatisticamente o fenômeno, e sim, entendê-lo como realmente acontece definiu-se o método de estudo de caso para obter sucesso na finalidade da pesquisa.

#### 3.1 Procedimentos da Pesquisa

Com base nos objetivos, utilizou-se o método que melhor se encaixava para atingir os resultados: um estudo de caso descritivo com entrevista *face to face* através da aplicação de questionário estruturado com perguntas abertas. De acordo com Yin (2010) um estudo de caso deve ser realizado através de verificação, baseado na experiência para abordar um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, sobretudo quando há restrições entre o fenômeno e o contexto, ou seja, não são exatamente claros.

Lee *et al.* (2007) comentam que os estudos de caso tendem a ser conduzidos como investigações preliminares antes de levantamentos em larga escala para mapear temas para pesquisas posteriores; e que os estudos de caso descritivos são utilizados para ampliar as tendências e temas que já foram descobertos por pesquisas de levantamento.

Fonseca (2002) vai além, ele caracteriza um estudo de caso como procedimento que:

Visa conhecer em profundidade e extensão, aspectos que possibilitem descobrir o que há de mais essencial e característico sem que haja intervenção do pesquisador sobre o objeto a ser estudado, apenas revelá-lo tal como ele o percebe. O estudo de caso pode decorrer de acordo com uma perspectiva interpretativa, que procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, ou uma perspectiva pragmática, que visa simplesmente apresentar uma aparência global, tanto quanto possível, completa e coerente, do ponto de vista do investigador (FONSECA, 2002, p. 33).

Pelo fato desta dissertação ter objetivo de proporcionar maior familiaridade com o problema, e buscar descrever a realidade dos fatos caracteriza-se descritiva. A grande maioria

desse tipo de pesquisa envolve: (i) levantamento bibliográfico; (ii) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (iii) análise de exemplos que estimulem a compreensão (GIL, 2007). A orientação para este estudo ter objetivo descritivo, partiu do delineamento das ideias de Beuren (2012, p. 81) que considera a pesquisa descritiva “a que melhor atende as particularidades aplicáveis às Ciências Sociais”, como a Contabilidade, por exemplo.

O estudo de caso mostrou-se o procedimento mais apropriado, uma vez que o objetivo geral é analisar os mecanismos utilizados pela Gerência de Controle Interno da ALEAM para acompanhar os requerimentos das demandas sociais do biênio 2013/2014 da Comissão de Segurança Pública, com base na necessidade do atendimento às normas e legislações vigentes para a boa realização das operações e aplicação dos recursos públicos, ou seja, demonstrar até que ponto o Sistema de Gestão Integrado influencia na operação, controle e fiscalização através das Comissões Técnicas, para o cumprimento das legislações pertinentes ao Controle Interno na ALEAM.

Por conformidade aos objetivos, foi escolhida a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM), sediada na cidade de Manaus, capital do estado do Amazonas, para a realização do estudo de caso. A conveniência da escolha está pautada nos seguintes argumentos:

1. O Sistema de Gestão Integrado, através da Gestão da Gerência de Controle Interno, Auditoria Geral e Diretoria Geral, desempenha responsabilidade sobre as diretrizes, procedimentos e registros, a fim de cumprir as normas pré-estabelecidas, assessorar e fiscalizar os programas e ações constantes na Lei Orçamentária Anual da ALEAM;
2. O processo de análise, atendimento e fiscalização das normas contábeis, financeiras e administrativas, bem como cumprir as atribuições inerentes ao controle interno, consistência e fidedignidade dos dados e informações, compete à Diretoria Geral e Auditoria Geral da ALEAM através da sistemática de execução dos serviços da Gerência de Controle Interno;
3. O controle tem a finalidade de fiscalizar os processos, sobre matérias que lhes forem sujeitas advindas das Comissões Técnicas, e fundamenta-se nas Leis 4.320/64 e 8.666/93;
4. Os procedimentos envolvem: processo licitatório; pagamentos de contratos; pagamentos de compras e serviços; saída de processos; assessoria às comissões; auditoria

interna, e; registros das ações dos órgãos administrativos da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas.

Optou-se em empregar os métodos: bibliográfico com o objetivo de gerar suporte teórico acerca do tema; documental, com o objetivo de aproximar-se com maior clareza da realidade da ALEAM, e; de campo, com o objetivo da participação ativa, porém sem interferência na unidade de observação. Assim, para adquirir grande parte das informações necessárias e obter conhecimentos mais avantajados, tanto sobre o contexto quanto aos desígnios que cercam o tema: controle interno na administração pública; quanto para atender os objetivos propostos nesta pesquisa, iniciou-se primeiramente um levantamento bibliográfico, na sequência o documental e por último a pesquisa de campo.

Uma pesquisa bibliográfica, conforme a definição de Beuren (2012, p.86):

Objetiva recolher informações e conhecimentos prévios acerca de um problema para o qual se procura resposta ou acerca de uma hipótese que se quer experimentar. Por ser de natureza teórica, a pesquisa bibliográfica é parte obrigatória, da mesma forma como em outros tipos de pesquisa, haja vista que é por meio dela que tomamos conhecimento sobre a produção científica existente.

Portanto, é feita a partir do levantamento e análise de referenciais teóricos publicados por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos e páginas de *web sites*. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002, p. 32).

A pesquisa também se caracteriza documental, devido ao uso de dados da própria ALEAM, aos quais se teve acesso no processo investigatório, como: relatórios, tabelas e registros administrativos da instituição. Segundo Beuren *et. al.*, (2012), essas fontes são primárias, e não recebem tratamento analítico. Fonseca (2002) corrobora dizendo que a pesquisa documental recorre às mais diversificadas fontes de informação, tais como as que se usou neste estudo: jornais, revistas, documentos oficiais, acesso a dados da *Internet*, e *etc.*

Já a pesquisa de campo caracteriza-se pelas investigações em que, além da pesquisa bibliográfica e/ou documental, se realiza coleta de dados junto à unidade de observação, ou às pessoas que a compreendem (FONSECA, 2002). Deste modo, justifica-se, pois, a coleta de dados realizou-se na unidade observacional denominada Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, setores de Gerência de Controle Interno, Auditoria Geral e Diretoria Geral, com o objetivo de satisfazer o método do estudo de caso.

Quanto à abordagem do problema, a que melhor se identifica com o trabalho é a qualitativa, pois conforme conceituam Beuren *et al.*, (2012, p. 91) “os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos” vividos por grupos sociais. Minayo (2001) confirma o pensamento de Beuren dizendo que a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, e não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. Preocupa-se, deste modo, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.

A coleta de dados se deu através da pesquisa de campo, com recolhimento de documentos e pela entrevista direta. A elaboração do questionário seguiu os pressupostos básicos de metodologias encontradas nos referenciais pesquisados. De acordo com Kauark *et al.*, (2010, p. 23) “a entrevista face a face é aquela em que o entrevistador se posiciona frente ao entrevistado; ela é presencial: o entrevistador indaga e o entrevistado responde”. Bogdan e Biklen (2010, p. 3) afirmam que, “uma entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos de determinado assunto”. Uma cópia do guia para entrevista encontra-se anexa (Apêndice A).

## **3.2 Fases da Pesquisa**

### **3.2.1 Revisão de literatura e análise de documentos**

Realizou-se nesta fase a revisão de literatura e a revisão documental, ou seja, a consulta concentrou-se em referenciais bibliográficos sobre o tema de estudo e em documentos institucionais do SGI; da Gerência de Controle Interno; Auditoria Geral; Diretoria Geral, e; da Comissão de Segurança Pública. A revisão bibliográfica iniciou-se com a revisão de literatura para compor a fundamentação teórica com a finalidade de conceituar e conhecer o contexto histórico e o desenvolvimento da administração pública em uma visão global, logo após portou-se em conceituar o controle interno e o seu papel dentro da gestão pública contemporânea.

As áreas de estudo foram definidas pela delimitação do tema e surgiram a partir das preocupações iniciais desta pesquisa e de sua problemática principal. Dois grandes tópicos foram identificados como principais na construção do referencial teórico: administração pública e controle interno na administração pública contemporânea. Os subtópicos foram sendo elencados à medida que o referencial teórico indicava a importância do estudo de cada assunto abordado na pesquisa.

### **3.2.2 Pesquisa descritiva**

De acordo com Gil (2008) “pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre as variáveis”. Ou seja, procura descrever, com a precisão possível, a frequência com a qual um fenômeno ocorre, sua relação e conexão, com os outros, sua natureza e características, correlacionando fatos ou fenômenos sem manipulá-los (CERVO; BERVIAN, 1996, p. 49), apenas para descrevê-lo. Neste caso, esta fase da pesquisa concretiza-se na entrevista utilizando-se de um questionário previamente planejado, aplicado ao universo estudado, especialmente aos responsáveis pela elaboração, consenso e aprovação dos processos nas áreas de Gerência, Auditoria Geral e Diretoria Geral da Gestão de Controle Interno da ALEAM.

Para Gerhardt e Silveira (2009, p. 72) “a entrevista constitui-se em um procedimento alternativo para a coleta de dados, principalmente os não documentados, e especialmente quando se deseja conhecer mais sobre o universo de determinado tema”. Na entrevista estruturada, segue-se um roteiro previamente estabelecido, as perguntas são predeterminadas. “O objetivo é obter diferentes respostas à mesma pergunta, possibilitando que sejam comparadas. O entrevistador não tem liberdade” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 72).

### **3.2.3 Pesquisa de campo**

A pesquisa de campo tem como universo a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, especialmente o Sistema de Gestão Integrado e mais especificamente a Gestão da Gerência de Controle Interno. A população foi constituída pelos servidores públicos efetivos, responsáveis pelas áreas de Gerência de Controle Interno e Auditoria Interna da ALEAM e formam o nível de autoridade e abrangência para o estabelecimento e procedimento

sistemático dentro das normas pré-estabelecidas, representando a elaboração, consenso e aprovação de processos aos setores que lhes compete.

A fase de campo foi dividida em duas etapas: a primeira compreende o acesso às instalações e aos documentos da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas; a segunda etapa compreende a aplicação do questionário estruturado por meio de entrevista direta, técnica *face to face* aos pesquisados. O acesso às instalações e documentos permite apresentar com precisão, o clima organizacional, a tecnologia e os processos utilizados na gestão de controle interno, bem como as ferramentas de análise e acompanhamento dos processos de atendimento às demandas sociais pelo controle interno, que possuem a finalidade de verificar o cumprimento das normas contábeis, financeiras e administrativas nos processos da ALEAM.

### 3.2.4 Unidade de observação

É essencial determinar qual será a principal fonte das informações a serem coletadas. De acordo com Babbie (1999), a unidade de observação ou unidade de coleta de dados é um elemento ou agregação de elementos de que se coleta informação. “A unidade de análise e a unidade de observação muitas vezes são o mesmo” (BABBIE, 1999 p. 123). Assim, para atender aos objetivos propostos, determinado o estudo de caso e suas características, se definiu como unidade de observação o setor de Gestão da Gerência de Controle Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, com foco em seus atuais responsáveis, que ocupam cargos de responsabilidade de acordo com as diretrizes, de modo que quando entrevistados representem o todo.

Segundo Doxsey e De Riz (2003) a unidade de observação:

Num âmbito macro, pode ser representada por um setor econômico, uma divisão de uma instituição ou uma escola. Independentemente do âmbito da análise, precisa-se saber quais são os sujeitos da pesquisa, e se a escolha de quem vai ser estudado mantém uma relação estreita com dois aspectos principais: 1) até que ponto se quer generalizar ou concluir algo para um pequeno grupo ou para uma população maior; e 2) quantos casos, indivíduos, unidades de observação precisam ser estudados para que os resultados sejam considerados científicos (DOXSEY & DE RIZ, 2002-2003, p. 44-45).

Contudo, as técnicas de amostragem permitem reduzir o número de sujeitos numa pesquisa sem que haja risco de invalidar os resultados ou de impossibilitar a generalização para a população como um todo. “Nos trabalhos quantitativos, a generalização é determinada pela amostragem aleatória e pela estatística inferencial, mas essas técnicas não são relevantes para a pesquisa qualitativa” (RICHARDSON, 1999, p. 101). Importante justificar que os

sujeitos da pesquisa possuem relação estreita com o tema, e que a unidade de coleta se faz o bastante para considerar esta dissertação dentro dos padrões científicos requeridos.

### 3.2.5 Instrumentos de coleta

Para a coleta de dados deste estudo foram utilizados vários instrumentos de pesquisa, dentre os quais para compor o referencial teórico: levantamentos bibliográficos através de consultas em livros, artigos, dissertações, teses e *sites* da *Internet*, bem como em fontes do sistema acadêmico da Universidade Federal do Amazonas e na plataforma Scielo. A pesquisa bibliográfica se constitui em um importante instrumento de coleta de dados, pois visa deixar o pesquisador a par de tudo o que foi difundido a respeito do assunto pesquisado. Dispondo desse material, o pesquisador pode chegar à outra definição do que já foi estudado sobre o tema, dando nova abordagem e solução do problema (LAKATOS e MARCONI, 2010).

Já para a pesquisa de campo, que na sua totalidade compreende também a documental e a entrevista, foi utilizado como instrumento de coleta um questionário estruturado com perguntas abertas (Apêndice B). Ele é composto por uma série de 12 perguntas de cunho discursivo, portanto, sem alternativas. Caracteriza-se de fácil aplicação por ser individual, limitar-se às perguntas apresentadas e conter itens ordenados do geral para o específico, contemplando: (i) a obrigatoriedade e estruturação do controle interno na ALEAM; (ii) percepção institucional; (iii) análises de controle interno, e; (iv) práticas do controle interno para o atendimento às demandas sociais da Comissão de Segurança Pública da ALEAM.

A ordem das perguntas não segue necessariamente a sequência dos temas estudados na fundamentação teórica, mas em ordem crescente, há a complexidade das perguntas, de acordo com o entendimento do pesquisador. O tempo para a execução da entrevista e o preenchimento do questionário não excedeu 60 minutos. O questionário foi respondido em entrevista direta pelos atuais responsáveis dos setores que compõem a Unidade de Controle Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (Gerência de Controle Interno e Auditoria Interna), sendo aplicado um por vez, para que houvesse comparação entre eles, porém a identidade deles e a ordem das entrevistas serão mantidas em sigilo, sendo identificados aqui, apenas como Respondente 1 – R (1) e Respondente 2 – R (2).

## 4 ESTUDO DE CASO

### 4.1 Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas

Devido à totalidade da pesquisa de campo para atingir os resultados ser realizada dentro da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM), optou-se para o Estudo de Caso, firmar parcerias com a Gerência de Controle Interno e com a Comissão de Segurança Pública da Casa, pois como o Sistema de Gestão Integrado abrange todos os setores, o estudo procurou analisar as particularidades de forma direcionada, utilizando os seus atributos de responsabilidade no uso de documentos do SGI, porém determinando o foco apenas em um tema: Controle Interno. Iniciou-se, portanto, investigação endo-organizacional no ano de 2015 visando contemplar a afetividade das ações dispensadas ao acompanhamento das demandas sociais da Comissão de Segurança Pública pelo setor de Gestão da Gerência de Controle Interno na Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, no biênio 2013/2014.

#### 4.1.1 Contexto histórico

A ALEAM possui uma bela história. Sua trajetória é contada na página principal do *site* da Casa na *Internet*. São exibidas as características marcantes da história institucional, pois devido o Amazonas ser um Estado historicamente diferenciado, do ponto de vista desfavorável, principalmente com relação ao tri eixo Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, esses Estados, desde a colonização sempre concentraram as forças políticas e econômicas do Brasil, e até os dias de hoje, até mesmo geograficamente, o Amazonas ainda se sente isolado. Quando da criação, aproveitando o bojo de novos ares de liberdade disseminados pelos intelectuais brasileiros à época, ainda que com atraso em função das enormes distâncias do resto do País, surge em 1852 o Poder Legislativo do Amazonas, tendo como seu primeiro presidente o Cônego Joaquim Gonçalves de Azevedo.

Com a Proclamação da Independência por D. Pedro I em 1822, o Brasil elaborara a sua primeira Constituição que instituiu as Assembleias Legislativas Provinciais, de onde se originou o Legislativo Amazonense. Essa representatividade com ingerência do Império duraria só até a Proclamação da República, em 1889, cujo primeiro presidente do novo regime, Marechal Deodoro da Fonseca, determinou a criação das Assembleias Legislativas dos Estados. Em 1930, o presidente Getúlio Vargas, que saíra vitorioso da Revolução,

dissolveu as Assembleias Legislativas Estaduais, sendo restabelecida quatro anos depois com a nova Constituição Republicana, em 1947, quando o Poder Legislativo amazonense atingiu o seu apogeu, muito bem representado pelo memorável discurso de Carlos Mello, então presidente da Casa.

O sítio da ALEAM ainda proporciona o histórico do funcionamento de suas sedes, desde a sua criação até os dias atuais. Assim, de acordo com dados do próprio *site*, em 1852, a Assembleia Legislativa Provincial exerceu suas atividades em um prédio na então Rua da Instalação da Província sendo a primeira sede do Legislativo do Amazonas. Em seguida, a Assembleia Legislativa foi transferida para as antigas instalações da extinta Empresa de Navegação da Amazônia S/A nas imediações do bairro central da capital.

A terceira sede foi o Quartel da Polícia Militar, no Centro, antes denominado Largo do Aterro, depois Praça da Constituição e, posteriormente, Palacete da Praça 28 de Setembro. Em seguida, um prédio anterior ao da antiga Tipografia e Papelaria Velho Lino, entre a Avenida Sete de Setembro e a Rua Barroso, Centro, abrigou a ALEAM. Posteriormente, o Legislativo funcionou no Colégio D. Pedro II, na Biblioteca Pública do Estado, Quartel da Polícia Militar e Instituto de Educação do Amazonas de onde saiu para a sua antiga sede definitiva, o Palácio Rio Branco, em 1972 (Foto 1).



**Foto 1** – Palácio Rio Branco – Antiga Sede da ALEAM

**Fonte** – *Site* da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas na *Internet* (2016).

O prédio tornou-se a sede do Poder Legislativo do Estado, na Administração de João Walter de Andrade, hoje, funciona como um centro cultural e serve como ponto turístico da capital amazonense. Em 2006, uma nova sede foi inaugurada (Foto 2), e conta com uma área construída de 15.341,44 metros quadrados, localiza-se na Avenida Mário Ypiranga Monteiro (antiga Rua Recife). A construção começou em janeiro do mesmo ano e sua conclusão (de apenas nove meses) foi considerada recorde, na época. O terreno da nova sede tem uma área total de 38.212,30 metros quadrados. O projeto da obra é do arquiteto Sérgio Augusto Cruz de Oliveira e os custos totais (incluindo os aditivos financiamentos) foram de R\$ 28.052.684,75.



**Foto 2** – Edifício José de Jesus Lins de Albuquerque – Atual Sede da ALEAM

**Fonte** – Site da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas na *Internet* (2016).

Com sete andares, o prédio possui dois anexos onde funcionam o Centro Técnico do Poder Legislativo Jornalista Umberto Calderaro Filho, constituído pela Escola do Legislativo Senador José Lindoso (que oferece cursos de idiomas e pós-graduação em Gestão Pública), além de Centro de Saúde, academias, quadras de esportes, e um amplo estacionamento. A nova sede foi construída durante a gestão do então presidente da Casa Legislativa, deputado estadual Belarmino Lins (PMDB) e do ex-governador do Estado, Eduardo Braga (PMDB), eleito senador da República pelo Amazonas no último pleito e nomeado pela Presidenta Dilma, Ministro de Minas e Energia.

A ALEAM prioriza como missão: representar a sociedade amazonense na elaboração e aprovação de leis e fiscalização dos atos do Executivo, promovendo o desenvolvimento, o bem comum, resguardando o patrimônio público e valorizando seus servidores. Para tanto,

assenta como visão: ser reconhecida pelo povo como um poder que legisla com isonomia e responsabilidade; fiscaliza com eficiência os atos do Executivo estadual e promove a excelência na gestão pública para a construção de um Amazonas melhor.

Fundamenta esses alvos com os valores da ética; credibilidade; liberdade; respeito; pluralismo; transparência; eficiência e responsabilidade. Tendo como princípios: qualidade na gestão; menos burocracia, mais eficiência e eficácia; defesa intransigente da democracia, aproximando o cidadão ao Poder Legislativo; busca do aprimoramento contínuo no processo legislativo; promoção da justiça social, buscando a equidade; preservação do meio ambiente, fomentando a sustentabilidade.

A execução desses princípios, principalmente os três primeiros citados é que serviram de base para a escolha da pesquisa de campo no Estudo de Caso delimitada na estratégia metodológica, pois o estudo busca saber, à luz da legislação, quais as competências da Gerência de Controle Interno, para acompanhar através dos mecanismos de fiscalização, a tramitação dos requerimentos da Comissão de Segurança Pública para o atendimento das demandas sociais com eficiência, eficácia, economicidade e transparência, na moderna Gestão Pública do Poder Legislativo do Estado do Amazonas.

#### **4.1.2 Gestão da gerência de controle interno e auditoria interna da ALEAM**

A pesquisa de campo possibilitou conhecer o estabelecimento sistemático dos objetivos e a execução dos serviços da Gerência de Controle Interno, que em sua totalidade abrange também o setor de auditoria. O acesso aos documentos possibilitou à pesquisa, a chance de demonstrar as áreas de abrangência, as responsabilidades e procedimentos utilizados pelo sistema de controle de processo e administração financeira integrada, para que, de acordo com suas legislações, cumpra o papel gestor e fiscalizador, assessorando as Comissões Técnicas em suas demandas, nos limites de suas competências, seguindo os trâmites legais, e se necessário, com intervenções da auditoria interna.

A Gerência de Controle Interno é responsável pelo cumprimento das obrigações legais próprias do Setor de Controle e Auditoria da Assembleia Legislativa, conferindo a legitimidade e validade dos gastos, devendo emitir parecer enunciado sobre as matérias que lhes forem sujeitas. Em suma, o controle interno da ALEAM deve analisar o bom andamento dos processos, dentre eles os de compras e de serviços, fiscalizar e compor relatório ou emitir parecer sobre a matéria. O parecer é feito com a ajuda da auditoria interna.

A Auditoria Geral (interna) é parte complementar da unidade de controle interno, e tem como principal atribuição constatar o cumprimento das normas contábeis, financeiras e administrativas, por meio da concretização de auditoria e fiscalização nos programas e ações constantes no plano anual de trabalho da Assembleia Legislativa; e, auxiliar as Comissões Técnicas, por suscitação da mesa diretora acatando à requisição específica nos limites de sua competência, inclusive em gestões conjuntas com o Tribunal de Contas do Estado (TCE) quanto à execução de ajustes relativos aos repasses voluntários efetuados pelo Estado.

Cabe ainda ao setor de auditoria interna exercer as atividades inerentes ao controle das contas prestadas pelo TCE, concretizando a análise e a emissão de parecer prévio em caráter acessório à decisão dos órgãos de natureza parlamentar, bem como auditoria e fiscalização nos programas e ações constantes no plano anual da referida Corte; acompanhar, examinar e emitir parecer prévio sobre a prestação de contas anual da ALEAM, bem como a tomada de contas especiais; propor ações visando garantir a legalidade dos atos e o alcance dos resultados, contribuindo para a melhoria da gestão; orientar subsidiariamente os dirigentes da ALEAM quanto aos princípios e às normas de controle interno, inclusive sobre a forma de prestação de contas; verificar a consistência e fidedignidade dos dados e informações que compõem as contas do Presidente da Casa; dentre outras atribuições.

A análise dos processos segue procedimentos pré-estabelecidos pelo Sistema de Gestão Integrado, a saber, quando a Gerência recebe algum processo, procede à distribuição dos mesmos aos Analistas de Controle Interno ou Auditores. No caso de análise de processos de compras e serviços mediante processo licitatório, há a avaliação sobre as conformidades da Lei 8.666/93 e demais legislações pertinentes em vigor, quanto à regularidade fiscal e cadastral. Não havendo irregularidades, seguem duas vias, uma do processo e outra para arquivo na Secretaria da Auditoria. Após revisão pelo Assessor da Diretoria, o parecer é assinado pelo Analista de Controle Interno ou Auditor, e o processo é encaminhado ao Auditor Geral para seu acolhimento e assinatura, caso não seja acolhido, retorna para correção.

Havendo inconsistências sanáveis nos processos, o Analista de Controle Interno/Auditor emite um relatório em duas vias, sendo uma via com o processo e outra para arquivamento na Secretaria, apontando as inconsistências e recomendando as suas devidas correções pelo Departamento/Setor responsável. O processo é encaminhado ao Auditor Geral para conhecimento e assinatura, caso não seja acolhido, retorna ao Analista de Controle Interno/Auditor para correção. No caso de inconsistências insanáveis, segue basicamente os

mesmos procedimentos descritos acima, acrescenta-se apenas, que na emissão emite um Relatório e Parecer técnico em duas vias e após as correções, o processo deve ser enviado à Diretoria Geral para providências.

No caso de análise dos processos de pagamentos de contratos, e pagamentos de compras e serviços, após o recebimento, o processo é analisado de forma a verificar se os documentos necessários para efetuar o pagamento estão anexados ao processo, em seguida é solicitada ao Analista Legislativo a verificação do saldo orçamentário das notas de empenho, havendo saldo é emitido o parecer em duas vias, sendo uma com o processo e a outra para arquivo. Após revisão pelo Assessor da Diretoria, o parecer é assinado pelo Analista de Controle Interno ou Auditor, e o processo é encaminhado ao Auditor Geral para seu acolhimento e assinatura, caso não seja acolhido, retorna para correção. Havendo inconsistências, procede-se como demonstrado anteriormente. Em todos os casos, após as correções, os processos retornam ao Auditor Geral para conhecimento e assinatura.

#### **4.1.3 As Comissões Técnicas**

As Comissões Permanentes são órgãos colegiados do Poder Legislativo, integram a estrutura institucional da Casa, obedecem às regras e condições específicas estabelecidas nos artigos 26 a 58 da Resolução Legislativa n. 469, de 19 de março de 2010 – Regimento Interno da ALEAM. As Comissões subordinam-se à direção de um Presidente e são providas de estrutura para viabilizar a atividade parlamentar. Para isso dispõem de corpo de servidores lotados no próprio colegiado (Assessor, Assessor especial e Secretário de Comissão, cargo reservado para servidor do quadro efetivo da ALEAM), os quais apoiam os trabalhos e desempenham incumbências determinadas pelo Presidente.

O trabalho das Comissões transcende as Plenárias e as reuniões parlamentares. Isso significa dizer que o papel das Comissões se figura, sobretudo no preparo das legislações, inclusive fora do Plenário, nas próprias Comissões. Quanto aos temas submetidos ao Legislativo, parte-se de assuntos cuja complexidade decorre da necessidade da própria sociedade moderna. Por isso mesmo que as Comissões Técnicas abrangem a responsabilidade de especializarem-se para cada ramificação do Parlamento, isto é, existe o imperativo de que estejam previamente preparados para legislar sobre determinado tema, afinal, para tratar de algum assunto é necessário pelo menos certo conhecimento sobre ele.

De acordo com os dados obtidos na pesquisa de campo, descobriu-se que as Comissões da ALEAM se caracterizam como: Permanentes, quando possuem estabilidade independente do ciclo gerencial da Casa ou de qualquer outro motivo, ou; temporárias, quando acabam sendo suprimidas, devido terem atendido ao objetivo pelo qual foram criadas, ou pelo decurso de prazo pré-estabelecido. Faz-se importante salientar também que na composição das Comissões fica assegurado, por expressa determinação constitucional, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participam da respectiva Casa Legislativa.

No Parlamento, as Comissões deliberam pela maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros. Na ALEAM são 24 Comissões Técnicas Permanentes e cada Comissão é composta de cinco membros efetivos e três suplentes. Nesse sentido, tem-se a seguir um quadro com as atribuições e objetivos comuns inerentes a todas as Comissões Permanentes:

<b>Atribuição</b>	<b>Objetivo</b>
Realizar reuniões ordinárias e / ou extraordinárias;	Exame, discussão e votação das proposições (projetos de lei);
Realizar reunião de audiência pública;	Instruir matéria legislativa em trâmite, bem como assunto de interesse público relevante, dentro ou fora da Casa, com relação à área de atuação de cada Comissão;
Redigir as atas das reuniões;	Documentar a reunião através de ata lavrada;
Protocolar a entrada e a saída de processos;	Seguir com os trâmites de distribuição e após isso dar ciência ao respectivo Relator em até 24 horas;
Fornecer ao Presidente da Comissão sinopse atualizada;	Acompanhamento dos prazos e relatório mensal de atividade do andamento dos processos;
Prestar informações devidamente autorizadas pelo Presidente;	Acompanhamento das matérias das Comissões;
Elaborar Relatórios das atividades;	Acompanhamento semestral, inclusive de audiência pública;
Elaborar Relatório de reunião de audiência pública	Item relativo, não foi especificado pela Casa;
Elaboração de Parecer;	Item relativo, não foi especificado pela Casa;
Elaboração de Emendas a projetos substitutivos;	Item relativo, não foi especificado pela Casa;
Elaboração de Proposições;	Projetos de leis ordinárias, de leis complementares, de resoluções e de requerimentos;
Realização de conferências;	Exposição e disseminação do conhecimento pelo conferencista;
Realização de exposição;	Divulgação e informação de determinado tema;
Realização de palestra.	Exposição e disseminação do conhecimento pelo palestrante.

**Quadro 5** – Atribuições e objetivos inerentes às Comissões Permanentes da ALEAM.

**Fonte** – Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa, 2015.

#### 4.1.4 A Comissão de Segurança Pública

A Comissão de Segurança Pública da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas visa no desenvolvimento de seu trabalho, a valorização das pessoas que integram todas as Instituições que constituem o Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas; em especial os militares da Polícia Militar do Estado do Amazonas (PMAM), Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil com a iniciativa de Leis, anteprojetos de Leis, indicativos ao Governo que priorizem uma melhor remuneração do servidor da segurança pública, e sua ascensão funcional com a concretização de Planos de Cargos, Carreiras e Salários, além disso, destacam-se, nesse contexto, pelo menos três pontos relevantes quanto aos procedimentos políticos levantados na execução de suas funções:

- ✓ Política e condições de funcionalidade do sistema estadual de segurança pública;
- ✓ Promoção da integração social, com vista à prevenção da violência e da criminalidade, e;
- ✓ Organização das Polícias Militar e Civil.

A Comissão de Segurança Pública, em todas as suas atividades busca enaltecer o bom nome da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, atendendo, com esmero, cidadãos amazonenses da capital e do interior, realizando conquistas para a sociedade. Tanto é fato, que hoje, a cidade de Manaus é elogiada a nível internacional como cidade segura, hospitaleira e figura como um dos melhores destinos do mundo para ser visitado. Reflexo do louvável trabalho dos agentes de segurança nos complexos turísticos, nos festivais folclóricos que ocorrem no Estado e dos grandes eventos internacionais dos últimos anos.

Dentre tantas outras atribuições da Comissão Permanente evidenciada, destacam-se como missão institucional: viabilizar a estruturação da segurança pública do Estado em todos os 61 municípios, oferecendo paz social e tranquilidade; verifica *in loco*, todos os problemas inerentes à segurança pública; intervir junto às autoridades públicas, nos casos que necessite de intervenção estatal em caráter de urgência; intervir junto ao Governo do Estado, visando a aquisição de armamento, fardamento, coletes balísticos, equipamentos operacionais e viaturas para as Polícias Militar e Civil, objetivando a prestação de um serviço com segurança tanto para os policiais como para a sociedade; proceder a atendimentos pontuais na capital e no interior, e; emitir parecer em proposições legislativas encaminhadas à Comissão.

Os procedimentos e trâmites que cercam as atividades da Comissão compreendem: reuniões internas - deliberação dos Pareceres dados às matérias que tramitam na Comissão -;

reuniões externas - para tratar de assuntos diversos relacionados à segurança pública -; visitas técnicas - para verificação *in loco* da demanda ou acompanhar procedimentos da matéria -; audiências públicas externas, e; audiências públicas internas. Para executar os atendimentos os membros da Comissão envolvidos no processo efetuam gastos mensais previstos para o Exercício das Atividades Parlamentares. Trata-se de valor despendido em viagens, gastos com combustível, material de expediente, informativos e *etc.*, que após utilizá-lo devem prestar conta ao Núcleo de Fiscalização e Controle para receberem ressarcimento.

As demandas surgem de uma necessidade da comunidade, que por sua vez reúnem-se e firmam requerimento protocolado entre os representantes da comunidade e os Parlamentares da ALEAM, a partir daí desenvolve-se o processo de atendimento a essa demanda. Durante o mandato, os Parlamentares têm direito ao custeio de despesas, que são típicas das Atividades Parlamentares. Geralmente, o prazo para a apresentação de documentos comprovando a utilização do produto consumido ou serviço prestado junto ao Núcleo de Fiscalização e Controle da Cota é de 30 dias. O saldo não utilizado acumula-se ao longo do exercício financeiro, ficando vedado para o exercício seguinte.

A Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP), não pode, em hipótese alguma, ser confundida com gastos de campanha ou ser destinada ao uso direto para a efetivação do atendimento às demandas, neste caso somente o Governo do Estado pode realizar o atendimento efetivo à sociedade, pois ele é o ente Executivo a quem se destinam os recursos para esse fim.

Portanto, é vedado qualquer outro propósito que não os previstos na Resolução Legislativa nº 460/09 ou na Lei Orçamentária Anual (LOA), como por exemplo, a utilização da cota para ressarcimento de despesas relativas a bens fornecidos ou serviços prestados por empresa ou entidade da qual o Parlamentar é proprietário ou detentor de participação societária ou que tenha parentes até o terceiro grau; também não haverá ressarcimento para despesas com locação de imóvel para o próprio deputado estadual ou entidade a qual ele possua participação; será vedado o reembolso de pagamento realizado à pessoa física, salvo na hipótese de locação de imóvel e no caso de fretamento de aeronave ou embarcação; despesas com gêneros alimentícios ou materiais permanentes, são vedadas, entre outros.

Assim, a CEAP se destinada ao ressarcimento mensal dos Parlamentares, que incluem, entre outras despesas:

- ✓ Passagens aéreas, terrestres e fluviais;
- ✓ Locação de móveis e equipamentos;

- ✓ Material de expediente e suprimentos de informática;
- ✓ Acesso à *Internet* e mensalidade de assinatura à TV a Cabo;
- ✓ Locação de imóvel;
- ✓ Locação ou aquisição de *software*;
- ✓ Assinatura de publicações;
- ✓ Alimentação, hospedagem, fretamento aéreo, fluvial ou locação de veículos, vans e ônibus;
- ✓ Combustíveis e lubrificantes;
- ✓ *Clipping* das Atividades Parlamentares;
- ✓ Consultoria jurídica, contábil, de informática e de comunicação;
- ✓ Pesquisas socioeconômicas;
- ✓ Divulgação na rádio, TV, publicações em jornais e revistas da Atividade

Parlamentar;

- ✓ Informativos, banners, faixas e outdoors da Atividade Parlamentar, e;
- ✓ Manutenção do *website* da Atividade Parlamentar.

Nesse sentido, vale informar que, dentre todas essas despesas previstas em Lei, os gastos analisados nos documentos coletados nunca corresponderam à totalidade desta relação, pelo menos não no biênio 2013/2014 evidenciado nesta pesquisa. Percebe-se que a Comissão se vale dessa prerrogativa somente para artefatos de deslocamento, como passagens aéreas, fretamento fluvial, gastos com combustíveis e lubrificantes, ou de alimentação e informativos da Atividade Parlamentar. Isso denota que apesar de disporem de uma lista de direitos, não por isso fazem uso do desnecessário, até porque haverá a prestação de contas desses gastos ao Controle Interno da ALEAM e o Núcleo de Fiscalização trata com bastante rigor essas informações.

No campo político, as pressões populares são constantes, mas às vezes o atendimento a elas é difuso, nesse ínterim do processo pode haver linhas de ações impeditivas ao atendimento dos Requerimentos que obtiveram Parecer favorável do Presidente da Comissão e da Mesa Diretora da Casa. Às vezes as proposições são engavetadas, pois a análise do mérito político envolve vários pontos, como o econômico ou sob o próprio interesse público. Contudo, no aspecto do período da presente pesquisa, os processos analisados respeitam a constitucionalidade, a juridicidade e a legalidade. E é justamente neste ponto que há a atuação do controle interno da Casa para fiscalizar as Atividades Parlamentares das Comissões. No

caso deste estudo, a Comissão de Segurança Pública. O setor de controle e auditoria age para que a exigibilidade política da sociedade seja realizada com zelo e transparência pública.

É na Legislação Orçamentária que fica definido quanto, e de que forma, a Instituição vai investir seus recursos nos mais diversos setores, mas há de se explicar que todo orçamento público é uma autorização prévia e não exatamente significa a efetivação do empenho. Por exemplo, se o orçamento prevê destinação de recursos para investimento em segurança pública, isso significa que o Poder Executivo possuirá recursos disponíveis para executá-los, mas isso não significa que o fará de fato. Por isso o papel do controle interno justifica-se nesse acompanhamento, pois se espera que atue como artifício de fiscalização social dos recursos públicos, e, principalmente, comunique as informações a quem de direito para que os recursos previstos sejam realmente aplicados, evitando assim possíveis desvios e o combate à corrupção.

As ações que compreendem o atendimento às demandas garantem a efetividade do processo, ou seja, desde o momento em que houver o encaminhamento da necessidade social ao presidente da Comissão, o processo será designado para um Relator, para que este, por sua vez cumpra o prazo regimental de conclusão, dando o Parecer favorável para que a matéria seja distribuída e para que receba subsídios e até informações adicionais, ou Parecer não favorável (contrário), impedindo a continuidade do processo. No levantamento documental feito na ALEAM recolheram-se diversos Relatórios de Atividade da Comissão Permanente de Segurança Pública (CPSP) reportando-se ao período do biênio 2013/2014, em análise crítica, pode-se afirmar que em relação à quantidade de Pareceres nesse período citado, assim se comportou:

PROPOSITURAS 2013/2014 CPSP-ALEAM	PARECER INDIVIDUAL	PARECER EM CONJUNTO	PARECER			TOTAL
			Favorável	Contrário	Pendente	
Projetos de Lei	38	11	39	-	10	49
Projetos de Lei Complementar	-	2	2	-	-	2
Decreto Legislativo	7	1	8	-	-	8
Proj. Res. Legislativa	1	-	1	-	-	1
Requerimentos	325	-	283	12	30	325
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>371</b>	<b>14</b>	<b>333</b>	<b>12</b>	<b>40</b>	<b>385</b>

**Quadro 6** – Proposituras da Comissão Permanentes de Segurança Pública da ALEAM no biênio 2013/2014.

**Fonte** – Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa, 2016.

Analisando o Quadro 6, percebe-se que no período citado boa parte das proposituras tiveram Parecer favorável para a execução do projeto, outros tiveram o Parecer contrário e uma boa parcela ainda está pendente. Pelo fato de esta pesquisa ter tido acesso aos documentos contidos nos Relatórios da Comissão de Segurança Pública, abaixo, far-se-á uma alusão estatística em relação ao Total dos Requerimentos das principais demandas atendidas nesse período, veja o Quadro 7:

<b>Objetivo da Demanda</b>	<b>Total de Requerimentos 2013/2014</b>	<b>Percentual Representativo</b>
Solicitações por viaturas fluviais e terrestres (de 2 e de 4 rodas) para diversos municípios do Estado;	130	40% da demanda;
Benefícios para integrantes das Polícias: Militar e Civil, e para o Corpo de Bombeiros Militar;	97	30% da demanda;
Solicitações, em diversos municípios, de construções de Grupamentos da Polícia Militar (GPM) e Centros Integrados de Segurança (CIS);	49	15% dos Requerimentos;
Solicitação para a recuperação, asfaltamento e iluminação de Ramais, principalmente no interior do Estado, e;	33	10% das Petições;
Requerimentos de cunho institucional, como solicitações de Sessões Especiais para comemorações e homenagens.	16	5% do total.

**Quadro 7** – Alusão estatística quanto ao total de Requerimentos da CPSP no biênio 2013/2014.

**Fonte** – Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa, 2016.

Nesse período, conforme os dados da própria ALEAM evidenciadas no Quadro 7, para fins de manutenção da segurança pública, houve a aprovação de diversos Projetos de Lei, Leis Complementares, Decretos Legislativos, Resoluções Legislativas e Requerimentos concernentes ao trabalho desenvolvido pela CPSP.

Nota-se, portanto, que os mecanismos que podem ser utilizados pelo setor de controle interno da ALEAM para acompanhar a tramitação das petições compreendem as ações de monitoramento do orçamento e o acompanhamento dos trâmites das Atividades Parlamentares até que a matéria seja destinada ao poder público executivo. Na ALEAM, o controle interno fiscaliza os relatórios de planejamento e execução dos gastos para as Atividades Parlamentares, mas também acompanha as deliberações da Lei Orçamentária da Casa, para tanto faz uso de dispositivos legais para desempenhar suas atribuições específicas, valendo-se

ainda de mecanismos como: sistemas de informação, relatórios contábeis e até o controle físico de bens da organização.

Em geral, os atributos e mecanismos da Gerência de Controle Interno dividem-se entre controles contábeis e controles administrativos. Os contábeis, ainda que periódicos, englobam a salvaguarda dos bens da instituição, e, os administrativos dizem respeito às metodologias aplicadas nos processos que proporcionem apoio às políticas estratégicas para que se atinja eficiência operacional na organização, como: planejamento estratégico, mapa de fiscalização, operacionalização (parametrização) de sistemas informatizados, mensuração da qualidade do serviço público, entre outros. Dito isto, afirma-se que o segundo objetivo específico elencado na introdução foi alcançado, pois se acredita que os últimos parágrafos citados proporcionaram ao leitor conhecer as atribuições e mecanismos de controle pertinentes à Gerência de Controle Interno da ALEAM.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo discorrer-se-ão sobre os resultados obtidos no estudo de caso onde se verão as respostas dos questionamentos e depois apresentar-se-ão análises comparativas entre o conglomerado de servidores efetivos copilados e divididos conforme a proximidade da resposta entre Respondente R (1) e R (2) em cada um dos quatro aspectos de análise pré-estabelecidos:

Fator	<b>DETERMINAÇÃO LEGAL E COMPOSIÇÃO ESTRUTURAL DA GERÊNCIA DE CONTROLE INTERNO</b>
<b>Questão</b>	<b>A ALEAM cumpre todas as exigências para manter um Sistema de Controle Interno estruturado e atuante, de acordo com a LRF 101/2000?</b>
<b>R (1)</b>	<i>Sim, pois como é sabido, o controle interno passou a ser desígnio da Lei de Responsabilidade Fiscal desde 2000, onde se estabelece normas de finanças públicas volvidas para a responsabilidade na gestão fiscal.</i>
<b>R (2)</b>	<i>Sim cumpre, e o setor perfaz, dentre várias imputações previstas em Lei, a do intento de proteger e salvaguardar os bens e outros ativos contra fraudes, perdas ou erros não intencionais, além de avaliar o grau de credibilidade das informações contábeis e financeiras.</i>
<b>Questão</b>	<b>A composição do setor de controle interno está estruturada para operar em auxílio à gestão e impedir a propagação de casos de improbidade administrativa?</b>
<b>R (1)</b>	<i>Sim, o setor de controle interno e auditoria agem em conformidade aos preceitos da Legislação em vigor, e por isso, sua estrutura administrativa está incumbida, para que, quando necessário seja tentada qualquer investigação proposta a apurar a prática de ato de improbidade, bem como angariar a indicação das provas do ato doloso.</i>
<b>R (2)</b>	<i>Sim. A Lei classifica como atos de improbidade administrativa três categorias, dentre elas o enriquecimento ilícito, nisto, uma das ações prevista na Lei 8.429/92 e efetuada na ALEAM é a de que todo agente público declare os bens e valores que compõem seu patrimônio particular.</i>
<b>Questão</b>	<b>Os servidores do setor receberam algum tipo de treinamento para atuarem em suas funções e deterem o conhecimento necessário quanto às normas legislativas do controle interno?</b>
<b>R (1)</b>	<i>Sim, desde que recebem destinação para atuarem no setor passam a conhecer as normas de implantação para que atendam o efetivo funcionamento do sistema.</i>
<b>R (2)</b>	<i>O conhecimento técnico dos integrantes da unidade compreende basicamente as funções legislativas, pois seguindo a legislação resolve-se qualquer infortúnio relativo ao controle interno.</i>
<b>Questão</b>	<b>No setor, há controle do fluxo de processos, centros de responsabilidade e organização do arquivo de documentos? Se sim, como funciona?</b>
<b>R (1)</b>	<i>De forma física, não.... Não temos um arquivo. Após a criação do SGI a instituição possui sistema informatizado para isso, com pastas de organização de arquivos, fluxo e controle dos processos.</i>
<b>R (2)</b>	<i>O fluxo é eletrônico. Essa foi uma das medidas do SGI para diminuir o uso de papel e aumentar a segurança na tramitação de informações.</i>

**Quadro 8** – Respostas sobre o aspecto da determinação legal e composição estrutural do controle interno.

**Fonte** – Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa, 2016.

Analisando o Quadro 8, dos retornos sobre a determinação legal e a composição estrutural da Gerência de Controle Interno, percebe-se que ambos os respondentes defendem que existe na ALEAM um setor de controle interno bem estruturado, administrado e fundamentado sob aspecto legal. Eles concordaram que o setor de controle e auditoria atua para evitar atos de improbidade, ou pelo menos para tentar coibir. Também responderam que os colaboradores, ao adentrarem o setor, recebem treinamentos baseados na legislação.

Quando perguntados sobre o fluxo burocrático do setor, eles responderam de forma bastante parecida, que todas as rotinas do setor são informatizadas. Nota-se assim, que neste fator de análise não há grandes discordâncias, isso denota que a instituição segue todos os preceitos legais de estruturação. Abaixo, veja mais um fator:

Fator	ASSIMILAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES INSTITUCIONAIS
Questão	<b>Em relação às atribuições técnicas, inerentes ao setor de controle interno para a inspeção da legitimidade orçamentária, escrituração contábil e documentação de validação de contratos, as Comissões são obrigadas à prestação de contas por meio de publicação?</b>
R (1)	<i>Estão obrigadas sim. A Lei nº 12.527/2011 institui prazos para a prestação de informações públicas, bem como deixa claro a responsabilidade institucional para os agentes públicos em caso de recusa sem uma justificativa plausível.</i>
R (2)	<i>Sim, elas estão obrigadas, pois, pelo que reza a Lei de Acesso à Informação, qualquer pessoa tem o direito de ter conhecimento dos fatos de forma acessível, englobando todos os tipos de documentos públicos de seu interesse, por isso, todas as contas da ALEAM, incluso as das Comissões Parlamentares, são publicadas.</i>
Questão	<b>Em relação às análises de execução de despesas e receitas, ou outras operações de crédito que ocorreram durante o exercício, correspondem aos estágios previstos em Lei, ou não seguem as suas respectivas fases?</b>
R (1)	<i>Sim, todos os estágios são executados. O setor de controle e auditoria trabalham em harmonia para que haja a fiscalização necessária em termos do cumprimento da legislação, das instruções normativas brasileiras e das normas internacionais de contabilidade aplicadas à administração pública.</i>
R (2)	<i>Sim, as fases são objeto de destaque quando há fiscalização e por isso existe o cuidado no cumprimento de todos os estágios. Até pelo fato de toda a formulação para a composição do orçamento anual, conter a discriminação das receitas e despesas previstas no orçamento.</i>

**Quadro 9** – Respostas sobre o aspecto da assimilação das responsabilidades institucionais.

**Fonte** – Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa, 2016.

Analisando o Quadro 9, pelas respostas sobre o aspecto da assimilação das responsabilidades institucionais, percebe-se que ambos os respondentes possuem a ciência do comprometimento de publicações devido a Lei de Acesso à Informação, sendo que o cumprimento da legislação se apresenta como um importante mecanismos de controle dos gastos dos entes públicos. Os respondentes também concordaram quando perguntados sobre o processo de execução de despesas e receitas, segundo eles, todos os estágios de execução são

respeitados, pois este aspecto, assim como todos os outros na instituição, segue a legislação e isso é fundamental para manter o controle.

Abaixo, vê-se mais um fator de análise dos resultados:

Fator	DIAGNÓSTICO SOBRE AS COMISSÕES
Questão	<b>As comissões técnicas sujeitam-se à unidade de auditoria interna no processo de prestação de contas? E à auditoria externa, também se submetem?</b>
R (1)	<i>Sim, não só as Comissões, mas a Instituição como um todo está sujeita à prestação de contas ao setor de controle e auditoria interna. E anualmente, também submetem suas contas, por força de Lei, ao Tribunal de Contas do Estado.</i>
R (2)	<i>Sim, acredito que este procedimento faz parte da Lei de Responsabilidade Fiscal.</i>
Questão	<b>Quando há o diagnóstico de uma inconsistência (não conformidade) no cumprimento das atribuições do setor de controle interno e auditoria referente às comissões parlamentares, como evento de fraude, irregularidade ou qualquer outra anomalia que resulte danos ao erário, quais providências são tomadas?</b>
R (1)	<i>Quando do diagnóstico de quaisquer irregularidades nas comissões, a Unidade de Auditoria Interna entra em contato com o Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, e lhes deixa a par de toda a situação, porque é ele quem possui a capacitação técnica necessária para dar continuidade ao fato e agir conforme a lei.</i>
R (2)	<i>Independente de não conformidade, o controle interno divulga os resultados para a gestão, pois este é o papel do setor, ser elemento de agregação para que a Administração da ALEAM não se desvie dos preceitos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).</i>

**Quadro 10** – Respostas sobre o aspecto do diagnóstico sobre as comissões da ALEAM.

**Fonte** – Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa, 2016.

Analisando o Quadro 10, nota-se que em relação ao diagnóstico sobre as comissões, ambos os respondentes disseram que elas estão obrigadas a prestarem contas e a passarem por processo de auditoria, inclusive que isso é um dos procedimentos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Eles também concordaram que quanto a processos de fiscalização, o setor desempenha seu trabalho com eficiência. Já em relação ao aparecimento de uma não conformidade nos atos de fiscalização, eles hesitaram, e assim procederam: o R (1) respondeu que o processo seria encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado; o R (2) disse que independente do resultado, o processo seria analisado primeiro pela alta gestão da Casa, para que assim não se desvie do foco gerencial, embasada na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Geralmente, tendo por base a Lei Complementar 101/2000; a Lei Federal 4.320/64; as Normas Brasileiras Contábeis – Técnicas de Auditoria (NBC TA 200) se deve proceder da seguinte forma: elaborar Relatório de controle interno seguindo orientações e modelo disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado, de acordo com o Art. 59 da LRF até 90

dias após o encerramento do exercício para fins de prestação de contas. No caso de não conformidade, poderá ser formalizada a denúncia ao TCE a qualquer tempo, desde que as conclusões sejam respaldadas em papéis de trabalho, consubstanciadas à avaliação do auditor interno.

Abaixo, vê-se o último fator de análise que serviu de base para as conclusões de avaliação do SGI em relação aos mecanismos de controle interno para o atendimento às demandas sociais pela CPSP-ALEAM:

Fator	<b>AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADO QUANTO AOS MECANISMOS DE CONTROLE INTERNO PARA O ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS SOCIAIS DA COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA NA ALEAM</b>
<b>Questão</b>	<b>Há na ALEAM uma atmosfera conhecedora das ações do controle interno? Como ocorrem as práticas para o acompanhamento à tramitação de petições/requerimentos a fim de atingir a eficácia do processo e os objetivos planejados?</b>
R (1)	<i>Sim. As práticas de fiscalização do Núcleo de Controle são apresentadas e recebidas pela alta gestão que deverá registrar o recebimento a fim de atingir os objetivos finalísticos de maneira eficiente, econômica.</i>
R (2)	<i>Sim há o conhecimento das ações do setor em toda a Casa. As práticas são o acompanhamento das ações por meio de prestação de contas.</i>
<b>Questão</b>	<b>A descontinuidade de processos, mudanças no sistema informacional e as constantes trocas de gestores públicos, afetam o trabalho do controle interno?</b>
R (1)	<i>Não exatamente, pois o setor é bem estruturado e está pronto para eventuais infortúnios.</i>
R (2)	<i>Não. O setor é bastante dinâmico e o pessoal é flexível, se há descontinuidade eles arquivam o processo, quanto às trocas de gestores não há influência, pois seguimos a legislação independente do gestor.</i>
<b>Questão</b>	<b>Nas fiscalizações, há um nível de abrangência pré-estabelecido? Qual?</b>
R (1)	<i>Sim, há. Evidenciam-se as conformidades com as legislações pertinentes, principalmente com a Lei de Responsabilidade Fiscal e há uma atenção especial quanto à fiscalização da veracidade dos contratos feitos pela Comissão.</i>
R (2)	<i>Sim. São estabelecidos parâmetros para mensurar a conformidade dos atos com o disposto na legislação.</i>
<b>Questão</b>	<b>Com que frequência ocorre fiscalizações na Comissão de Segurança Pública? Como são dispostos os resultados?</b>
R (1)	<i>Sempre que determinado pela alta gestão, ou sempre que solicitado por órgão de controle externo... ademais, pelo menos uma vez ao ano como procedimento técnico. Os resultados são dispostos no canal de transparência no site da ALEAM.</i>
R (2)	<i>Ao menos uma vez ao ano! Os resultados ficam expostos no site.</i>

**Quadro 11** – Respostas sobre a avaliação do SGI referente aos mecanismos de controle interno da ALEAM.

**Fonte** – Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa, 2016.

Analisando o Quadro 11, das respostas sobre o aspecto da avaliação do SGI para os mecanismos de controle interno, percebe-se que ambos os respondentes relataram que existe na ALEAM a consciência da necessidade do trabalho realizado pelo setor de auditoria e controle interno. Eles também responderam de forma equiparada dizendo que a alta gestão faz o acompanhamento periódico das práticas de controle para analisar a fundamentação legal utilizada como mecanismo de atuação.

Na avaliação dos respondentes, o SGI é estruturado, o que garante ao setor de auditoria e controle um excelente trabalho, pois raramente uma descontinuidade de processo, falha técnica de sistema ou até mesmo mudança de gestão interferem no andamento dos processos. Segundo eles, o controle interno atua de acordo com a legislação, por isso, a prática mais recorrente de atuação do setor é a solicitação de prestação de contas com nível de abrangência e fiscalização determinado por Lei.

Assim, descritos os procedimentos e trâmites utilizados pela Gerência de Controle Interno da ALEAM para acompanhar o atendimento às demandas sociais da Comissão de Segurança Pública, bem como, a descrição dos fatores legais que dão suporte à execução de suas tarefas, tanto no setor de controle interno quanto da própria Comissão, pode-se afirmar que o terceiro objetivo específico dessa pesquisa foi alcançado.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O alcance de todos os objetivos específicos proporcionou à pesquisa analisar os mecanismos de auditoria e controle interno utilizados no cenário da gestão pública contemporânea na ALEAM. Sendo que para utilizá-los, a unidade de controle interno e auditoria faz uso de técnicas legislativas para ajuizar e escoltar todos os atos e fatos com a intenção de tornar ínfimo as falhas ou evitar que os procedimentos se desviem de problemas que possam colocar em temeridade a representação da organização.

Essas práticas, ainda que utilizadas por obrigatoriedades previstas em Lei, auxiliam e consolidam o bom emprego dos mecanismos para o atendimento às demandas sociais, e não apenas da Comissão de Segurança Pública, mas de todas as Comissões da Casa, pois o acompanhamento da tramitação das petições pelo controle interno oferece a política de gestão de riscos, detectando problemas e direcionando soluções em comum acordo com a auditoria interna.

Assim, esta dissertação traz à conclusão de que as inovações dadas por importantes alterações legais no âmbito da transparência social, como a Lei de Acesso à Informação e Lei de Responsabilidade Fiscal, adotando uma convergência da gestão pública mundial, corroborando uma estrutura de controle baseado no *accountability*, têm sido constituídas de maneira providencial e com um cunho de eficiência ímpar por parte do setor de controle interno da ALEAM.

Portanto, as estruturas utilizadas pelo Setor de Controle Interno no biênio 2013/2014, para o acompanhamento das tramitações tiveram base legal e usam de técnicas contábeis e administrativas para desempenhar o emprego de auxílio ao método de gestão nos aspectos das políticas de preocupação com riscos inerentes à organização, a própria governança e a prevenção de desvios às quais todas as entidades públicas estão sujeitas.

Sugere-se que novas pesquisas sejam desenvolvidas em consideração ao tema, tanto em instituições públicas quanto privadas, para afirmar todas as considerações aqui descritas, seja em nível comparativo ou não, pois o conceito de controle interno corrobora para a identificação e prevenção de falhas no intuito de gerar melhorias contínuas na gestão patrimonial da empresa, ou seja, o acompanhamento por intermédio da fiscalização constante, caracterizando-se o próprio controle, quando bem implementado e gerido, fundamentam um panorama gerencial de controle global, características fundamentais de uma gestão voltada para a qualidade e a transparência dos dados contábeis.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Alzira Alves de (Coord.). *Dicionário histórico-biográfico da Primeira República*. Fundação Getúlio Vargas – FGV, editora CPDOC, 2015, ISBN: 978-85-225-1658-2.
- ABREU, Jucely. *Controle Interno na Administração Pública*. In: Prezi Software, 22 de maio de 2014 [on line]. Disponível em: <[https://prezi.com/ia5ln\\_6b9udg/control-interno-na-administracao-publica/](https://prezi.com/ia5ln_6b9udg/control-interno-na-administracao-publica/)> acesso em: 26 Fev. 2016.
- ALEJARRA, Luís Eduardo Oliveira. *Histórico do Tribunal de Contas no Brasil*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 3.952, 27 abr. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27898>> acesso em: 26 fev. 2016.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 19ª ed. São Paulo: Método, 2011, 924p.
- AMAZONAS, Assembleia Legislativa do Estado do. *Histórico da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas – ALEAM. Página da ALEAM na Internet*. Disponível em <<http://www.aleam.gov.br/institucional/historico/>>> acesso em: 28 nov. 2015.
- AMORIM, Daniel Dias. *Administração Pública*. Gerência Executiva [on line] – Wilson 1987. Publicado em 2009.
- BABBIE, Earl. *Métodos de Pesquisas de Survey*. Tradução Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, 519 p.
- BAGBY, L. M. J.; FRANKE, J. L. *Fuga de política: fundamentos filosóficos da administração pública*. Revista Decisão Administrativa, Vol. 39 Iss: 8, ano: 2001, pp.623633, disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/00251740110399530>> acesso em: 15 Jan. 2016.
- BARBOSA, R. A. *Improbidade administrativa: o que vem a ser e como deve ser feito o seu controle*. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7521](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7521)> acesso em jan 2016.
- BASHEKA, B. C. *Os paradigmas da Administração Pública re-examinado: a Reflexão*. J. Adm Pública, 2012, 47 (1) :. 25-87.
- BASU, R. *Administração Pública: Conceitos e Teorias*. Nova Iorque: Publishers Sterling, 2009.
- BEUREN, Ilse Maria. *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: Teoria e Prática*. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.
- BILHIM, João Abreu F.; QUADROS, Elias. *Manual de técnicas de desburocratização e procedimentos administrativos*. Instituto Nacional de Administração. Lisboa, 2004.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. *Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora, 2010.
- BONAVIDES, Paulo. *A evolução constitucional do Brasil*. Estud. av., São Paulo, v. 14, n. 40, p. 155-176, Dez. 2000. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/S01034014000030>>

0016>[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010340142000000300016&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142000000300016&lng=en&nrm=iso)> acesso em: 05 Mar. 2016.

BONEZI, Carlos Alberto; PEDRAÇA, Luci Leia de Oliveira. *A nova administração pública: reflexão sobre o papel do Servidor Público do Estado do Paraná*. Monografia (PósGraduação em Formulação e Gestão de Políticas Públicas) – U. E. L. – Universidade Estadual de Londrina, 2008, 42p.

BOTES, P. S.; BRYNARD, P. A.; FOURIE, D. J.; ROUX, N. L. *Administração Pública e Gestão: Um Guia para Central, e Regional Administração Municipal e Gestão*. Segunda edição, Pretória: Kagiso terciário, 1997.

BRASIL, Presidência da República. *Lei n<sup>o</sup> 4.320, de 17 de março de 1964*. Brasília: Congresso Nacional, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)> acesso em: 10 Fev. 2016.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> acesso em: 21 Nov. 2015.

BRASIL. *Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro 1967*. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Brasília: Congresso nacional, 1967. Disponível em: <<http://goo.gl/FMit5P>>. Acesso em: 6 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n<sup>o</sup>. 10.028, de 19 de outubro de 2000*. Lei de Crimes Fiscais - altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Congresso Nacional, 2000.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000*. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/F23Xid>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar no 131, de 27 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Brasília: Congresso nacional, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/AUGyhN>> Acesso em: 8 Jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei n<sup>o</sup> 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF,

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Instrução Normativa n<sup>o</sup>. 16 de 20 de dezembro de 1991*. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/leg\\_contabilida de. asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/leg_contabilida%20de.asp)> acesso em: 01 Jan. 2016.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. *Convênios e outros Repasses-TCU*. Brasília: TCU, gabinete da presidência, 2004.

\_\_\_\_\_. *Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países*. Brasília: Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos. Publicado pela Diretoria de Métodos e Procedimentos de Controle em 17 de Jul. 2009.

\_\_\_\_\_. *Novas abordagens à corrupção*. In: Congresso Gestão do Estado e combate à corrupção. Rede de Controle da Gestão Pública, novembro de 2015.

CAHNMAN, Werner J. *Book Review: Lorenzo Von Stein: The History of the Social Movement in France, 1789-1850*; Traduzido por Kaethe Mengelberg. *The American Journal of Sociology*, Vol. 71, n. 6. (em inglês) (Mai. 1966), p. 746-747.

CARDIN, S. A.; GUIMARÃES, F. R. F. B.; BARBOSA, M. V.; MONTEIRO, A. de S. *Controle Interno na Administração Pública como ferramenta para economicidade de processos*. In: XII SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, Rezende – RJ, 28-30 de Outubro de 2015.

CASTRO E CAMARGO, Maria Auxiliadora. *A influência estrangeira na construção da jurisdição constitucional brasileira*. Brasília: Advocacia Geral da União (AGU) (Escola). Publicado em 2008, disponível em:  
<<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/521908>> acesso em: 21 Out. 2015.

CASTRO, D. P. *Auditoria e controle interno na administração pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

CERVO, A. L, BERVIAN, P. A. *Metodologia científica*. 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. Rio de Janeiro, Campus / Elsevier, 2004.

CITADINI, Antonio Roque. Palestra proferida no dia 08 de Outubro de 1998, no Seminário Nacional “*O Controle Interno no Contexto da Modernização do Estado*”, promovido pela Coordenadoria Estadual de Controle Interno, da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Disponível em:< <http://www.citadini.com.br/palestras/afresp9810.htm>>. Acesso em: 12 Out. 2015.

\_\_\_\_\_. *Instrumentos de Controle no Setor Público do Estado de São Paulo*, São Paulo, 2000.

COCHRANE, Teresinha Maria Cavalcanti. *A importância do controle interno na administração pública brasileira e a contribuição da Contabilidade como principal instrumento de controle na busca da eficiência da Gestão Pública* (2003). Trabalho apresentado na IX Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul 13-15 de Agosto/2003

COETZEE, W. A. J. *Administração Pública: Sul-Africano Perspectiva introdutório*. (9ª edição), Pretória: Van Schaik Publishers, 2012.

CONSTANTINO, Rodrigo. *A Lei da Responsabilidade Fiscal*. Jornal Valor Econômico, edição 25 de Janeiro de 2015.

COSTA, Carlos Eduardo de Mira; COSTA JÚNIOR, Antonio Gil da. *A lei de responsabilidade fiscal como instrumento gerencial para a administração pública*. In: Âmbito

Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 121, fev 2014. Disponível em: <[http://ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14483&revista\\_caderno=4](http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14483&revista_caderno=4)>. Acesso em mar 2016.

COSTANZO, Joe. *Administração Científica – Por F. W. Taylor*. Disponível em: <http://prezi.com/js2ptrx1cdle/scientific-management-fw-taylor/>, apresentado em 26 de Fevereiro de 2014.

CRUZ, Flávio da.; GLOCK, José Osvaldo. *Controle interno nos municípios: orientação para a implementação e relacionamento com os Tribunais de Contas*. Ed. 3. São Paulo: Atlas, 2007.

DELOITTE TOUCHE TOHMATSU. *Lei Sarbanes-Oxley*. São Paulo: Deloitte Touche Tohmatsu, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20 ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo*. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DOXSEY J. R.; DE RIZ, J. *Metodologia da pesquisa científica*. ESAB – Escola Superior Aberta do Brasil, 2002-2003. Apostila.

FILHO, Antônio José. *A importância do Controle interno na Administração Pública*. Ed. Diversa, ano I, nº01, jan/jun 2008, p. 91.

FILHO, J. A. de O. *Controle Interno e Externo da Gestão Pública*. Equipe Técnica de Avaliação, Revisão Linguística e Editoração do Curso de Pós-Graduação na área de Administração Pública. AVM – Instituto, Brasília – DF, 2010.

FILHO, G. A. L.; COLARES, A. F. V.; ANDRADE, I. C. F. *Níveis de transparência orçamentária de receitas, custos e despesas públicas municipais das maiores cidades mineiras*. Artigo publicado nos anais do XX Congresso Brasileiro de Custos – Uberlândia, MG, Brasil, 18 a 20 de Novembro de 2013.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FOX, W.; MEYER, I. *Administração Dicionário Pública*. Pretoria: Van Schaik Publishers, 1995.

FREITAS, Eduardo de. *Surgimento dos Estados Nacionais. Brasil Escola*, 2014. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/como-surgira-os-estados-nacionais.htm>>. Acesso em 06 de janeiro de 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Artigo publicado em 2000. *Jogos Empresariais Karoshi*. Disponível em: <<http://www5.fgv.br/ctae/publicacoes/Ning/Publicacoes/00Artigos/JogoDeEmpresas/Karoshi/glossario/ESTUDOS.html>> acesso em: 28 Dez. 2015.

GERHARDT, Tatiana Engel; e SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de pesquisa*. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

- \_\_\_\_\_. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOODNOW, F. J. *Política e Administração: Um Estudo nenhum Governo*. Nova Iorque: Russell & Russell, 1900.
- \_\_\_\_\_. Enciclopédia Internacional das Ciências Sociais. Editado por: D. L. Sills. *New York: Macmillan and the Free Press*, 1968, p. 207-209.
- GONÇALVES, Mônica de Souza Oliveira; OLIVEIRA, José Manuel Barroso. *Auditoria e controle interno*. Revista Inter Ação. Vol. 4, n.1 Jan./Dez. 2007, p. 26-42.
- GULICK, L. H. *Notas sobre a Teoria da Organização*. L. Gulick & L. Urwick (Eds.), Artigos Sobre a Ciência da Administração Nova Iorque: Instituto de Administração Pública, 1936, p. 3-35.
- GULICK, L. & URWICK, L. *Papers on the science of administration*. New York: Institute of Public Administration, 1937.
- HAMMOND, M. *The city in the ancient world*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972.
- HEADY, F. *Administração Pública: Uma Perspectiva comparativa*. Nova Iorque: Marcel Dekker, 1984.
- HOOD, Christopher. *A Arte do Estado: Cultura, Retórica e Gestão Pública*. Imprensa da Universidade de Oxford. Publicado em 30 de março de 2000, 76p. [ISBN 978-0-19-829765-9](#). Retirado 15 de dezembro de 2015.
- HYDE, A. C.; SHAFRITZ, J. M. *Clássicos da Administração Pública*. Wadsworth Cengage Learning: Boston, 2012.
- IBRACON – Instituto dos Auditores Independentes do Brasil. *Normas e procedimentos de auditoria*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- JAMES, O. *The rise of regulation of the public sector in the United Kingdom*. Sociologie du travail, v. 47, n. 3, p. 323-339, 2005.
- KAUARK, Fabiana. *Metodologia da pesquisa: guia prático* / Fabiana Kauark, Fernanda Castro Manhães e Carlos Henrique Medeiros. – Itabuna: Via Litterarum, 2010.
- KHAIR, A. A. *Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.
- KNOTT, Jack H.; HAMMOND, Thomas H. Formal Theory and Public Administration. 2003. In: B. Guy Peters and Jon Pierre, *Handbook of Public Administration*. London, UK: Sage Publications.
- KOHAMA, H. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010
- LEE, B.; COLLIER, P. M.; e CULLEN, J. *Reflections on the use of case studies in the accounting, management and organizational disciplines*. Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal, 2(3), 2007, p. 169-178.

LIMA, Lilians Chaves Murta de. *Controle Interno na Administração Pública: o controle público na Administração como um instrumento do Accountability*. Monografia (Especialização em orçamento público) Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012, p72.

LISBOA, Ibraim. *Manual de Auditoria Interna – Conceitos e práticas para implementar a Auditoria Interna*. Curitiba-PR, Maph Editora Ltda (Portal de Auditoria), 2012.

MARTINS, H. F. *Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública*. Tese (Doutorado) – Ebape/FGV, Rio de Janeiro, 2004.

MARX, Fritz Morstein. *O chefe do Governo Norte-Americano e a organização de seus serviços auxiliares*. Artigo publicado na Diretoria do Gabinete Executivo do presidente dos Estados Unidos da América. Comitê Brownlow, 1937.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 14ª ed. São Paulo: RT, 2010. 460p.

MELO, Verônica Vaz de. *Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11198](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198)>. Acesso em fev 2016.

MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MUMFORD, Lewis. *The city in history*. 1ª edição, San Diego, Harcourt Inc, 1961; ISBN: 015-618035-9, 657p.

NASCIMENTO, Carlos Valder. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Edição Comentada. São Paulo: Saraiva, 2012.

NASRULLAH, A. M. *Da Administração Pública para a Nova Gestão Pública*. J. Soe. Sci, 2005, 3 (1): 197-204.

PEREIRA, Jeronimo Rosário Tanan. *Gestão e controle de recursos públicos – um estudo sobre a rejeição de prestação de contas dos governos municipais do Estado da Bahia*. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências Contábeis, Salvador, 2010.

PEREIRA, Victor Antonio. *Cap. I – Tomada de Contas no Brasil*. In: Prezi Software, publicado em 19 de Maio de 2013 [on line]. Disponível em <<https://prezi.com/njsbsdpm7ux/cap-i-tomada-de-contas-no-brasil/>> acesso em 26 de Fevereiro de 2016.

PETERS, Guy & PIERRE, John. *Governance without government? Rethinking public administration*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8. (2).1998.

\_\_\_\_\_. (Coord.). *Manual de Administração Pública*. Nova Déli: SAGE, 2003.

PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S.; PECI, S. R. A. *Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro*. In: XXXI Encontro da ANPAD – XXXI EnANPAD. Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2007.

PRATS I CATALÁ, Joan. Veinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. In: ARGENTINA. *Projeto de Modernizacion del Estado*. Seminário Internacional sobre Modernizacion del Estado. Buenos Aires, 2006.

REIS, Heraldo da Costa. *Contabilidade municipal – Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1979.

\_\_\_\_\_. *Sistema de controle interno e avaliação do desempenho governamental com utilização das informações contábeis*. Instituto Brasileiro de Administração – IBAN. Escola Nacional de Serviços Urbanos – ENSUR, Rio de Janeiro, 2000.

\_\_\_\_\_. *Aplicações no mercado financeiro e no mercado de capitais*. Instituto Brasileiro de Administração – IBAN. Escola Nacional de Serviços Urbanos – ENSUR, Rio de Janeiro, 2002.

REIS, H. da Costa; MACHADO JR. J. Teixeira. *A lei 4.320 comentada*. 31ª. Ed., Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAN), 2003.

REK, Marcos. *Os modelos de Administração Pública e reflexos à qualidade na gestão administrativa Brasileira*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVII, n. 124, maio 2014.

Disponível em: [http://ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14742](http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14742). Acesso em fev 2016.

RHODES, R. A.W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press. 1997.

RIBEIRO, Valter. *Teoria da Burocracia de Max Weber*. Artigo publicado em 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: [www.estudoadministracao.com.br/ler/teoria-da-burocracia-de-maxweber/](http://www.estudoadministracao.com.br/ler/teoria-da-burocracia-de-maxweber/) acesso em: 21 Jan. 2015.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa: métodos e técnicas*. V. 1, São Paulo: Atlas, 1999.

ROURKE, Francis E. *Enciclopédia Internacional das Ciências Sociais*. Thomson Gale, 2008.

ROWE, P. Public governance in Australia. Speech by the Australian Ambassador. In: *Peter Rowe, at the OECD Asian Centre for Public Governance*. Bangkok: OECD Asian Centre for Public Governance, 2008.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à Gestão Pública*. São Paulo: Saraiva, 2006

SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert C.; PARKES, Sandra J. *Clássicos da Administração Pública*. 6ª Edição: Florence: KY, EUA: Thomson Wadsworth, 2004.

SHAFRITZ, Jay M.; RUSSELL, E. W. *Apresentando Administração Pública*. 4ª Edição. Pearson, Education, Inc., 2005.

SILVA, A. G. *Auditoria Governamental*. Artigo publicado em 2014. Disponível em <http://www.arco.org.br/artigos/auditoria-governamental-apice-da-piramide-do-sistema-decontrole-interno/> acesso em 19 dez. 2015.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. *Gestão Pública*. Artigo publicado em janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.rzoconsultoria.com.br/noticias> acesso em: Fev 2016.

SOARES, Lília Lara. *Características do sistema de controle interno municipal: um estudo na Prefeitura de Municipal de Ouro Preto*. Dissertação (mestrado) – Universidade FUMEC. Faculdade de Ciências Empresariais, 2012, 135p.

SOUZA, Rainer. *A Revolução de 1930: Principais fatos da Revolução de 1930*. Brasil Escola 2012, artigos publicados. Consultado em 19 Dez. 2015.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris. Ed, 2005.

TUFANO, Wagner. Contextualização. In: FAZENDA, Ivani C. *Dicionário em Construção: Interdisciplinaridade*. São Paulo: Cortez, 2001.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB). *Conceito e interpretação de controle interno*. Artigos de Auditoria Interna. *Campus* Universitário Darcy Ribeiro, Brasília, 2008. Disponível <[www.unb.br/administracao/auditoria\\_interna/artigos/conceito\\_e\\_interpretação\\_de\\_controle\\_interno](http://www.unb.br/administracao/auditoria_interna/artigos/conceito_e_interpretação_de_controle_interno)> Acesso em 22 jan. 2016.

URWICK, Lyndall F. *Extensão do controle gerencial*. Harvard Business Review, 1922, 34.3.

UWIZEYIMANA, D. E. *A Nova Gestão Pública (NGP) no Contexto Africano SubSahariana*. Berlin: LAP Lambert Acad. Publ., 2008.

\_\_\_\_\_. *A dicotomia política-administração: Foi Woodrow Wilson mal entendido ou mal interpretado?* J. US-China Adm Pública 10 (2):. 165-173., 2013.

UWIZEYIMANA, Dominique E.; MAPHUNYE, Kealeboga J. *A mudança global da Administração Pública e de suas implicações teóricas e práticas [...]*. Revista de Administração Pública e Políticas de Desenvolvimento. Vol. 6 n. 4, p. 90-101. Editora: Revistas Acadêmicas, outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.academicjournals.org/journal/JPAPR/article-full-text/60D649047655>> acesso em: 16 Nov. 2015.

VILLAGELIM, André Luiz. *Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas*. Dissertação de Mestrado. UERJ, 2011.

WILSON, Woodrow. *O Estudo da Administração Pública*. A ciência política trimestral 2 (2):. 197-222. Publicado em 1887. Disponível em: <[www.teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=465](http://www.teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=465)> Recuperado em 9 de dezembro de 2015.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. (4a ed.). Porto Alegre: Bookman, 2010.

## ANEXOS

Regimento Interno sobre a apresentação de Projetos de Lei, Decretos e Resoluções.

### *TÍTULO IV*

#### *Proposições*

#### *Capítulo I*

#### *Disposições Gerais*

*Art. 86. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Assembleia, compreendendo as seguintes hipóteses:*

- I - Proposta de Emenda à Constituição;*
- II - Projetos de: Lei Complementar, Lei Ordinária, Decreto Legislativo, Resolução Legislativa;*
- III - Veto a Projeto de Lei.*

*§ 1º A proposição submete-se às regras do respectivo regime de tramitação nos termos do art. 121 e seguintes deste Regimento, especialmente quanto às normas de redação técnica legislativa e de admissibilidade jurídica, salvo as exceções contidas neste título.*

*§ 2º Consideram-se proposição, por extensão: emendas, substitutivos, pareceres, recursos, requerimentos e representações populares encaminhados à Assembleia nos termos da lei. § 3º Nenhuma proposição será discutida e votada na ausência do autor, salvo se este encaminhar expressa autorização ao Presidente.*

#### *Capítulo II*

#### *Projetos de Lei, Decretos Legislativos e Resoluções Legislativas*

*Art. 87. A apresentação de projetos respeita a iniciativa privativa, nos termos da Constituição do Estado, admitindo-se as seguintes hipóteses quanto à autoria:*

- I - Deputado;*
- II - Comissão ou Mesa da Assembleia;*
- III - Governador do Estado;*
- IV - Presidente do Tribunal de Justiça;*
- V - Procurador Geral de Justiça;*
- VI - Presidente do Tribunal de Contas do Estado; VII - cidadãos.*

*Parágrafo único. A iniciativa popular, limitada a no máximo dez projetos de lei em cada sessão legislativa ordinária, é exercida mediante subscrição de no mínimo um por cento do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos vinte e cinco por cento dos Municípios, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.*

*Art. 88. A Assembleia Legislativa pode formular e apreciar Projeto de: Lei, Decreto Legislativo e Resolução Legislativa.*

*§ 1º O Projeto de Lei destina-se a regular matéria de competência da Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado.*

*§ 2º O Projeto de Decreto Legislativo regula matérias de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, sem a sanção do Governador, visando tratar dos seguintes assuntos:*

- I - pedido de intervenção federal;*
  - II - aprovação ou suspensão da intervenção estadual nos Municípios;*
  - III - julgamento das contas do Governador;*
  - IV - denúncia contra o Governador do Estado e Vice-Governador;*
  - V - apreciação das contas do Tribunal de Contas;*
  - VI - pedido de licença do Governador e do Vice-Governador e seus afastamentos do Estado ou do país, por prazo superior a quinze dias;*
  - VII - apreciação da indicação de nome, visando a nomeação de Conselheiros do Tribunal de Contas e outras que a lei especificar;*
  - VIII - aprovação de contratos, convênios e atos equivalentes celebrados pelo Governo com a União, Estados e Municípios;*
  - IX - sustação de atos que exorbitem do poder regulamentar do Executivo, ou dos limites da delegação legislativa;*
  - X - destituição do Procurador Geral de Justiça;*
  - XI - suspensão de processo penal que envolva Deputado;*
  - XII - outras matérias não compreendidas na forma de Projetos de Lei ou de Resolução Legal.*
- § 3º O Projeto de Resolução Legislativa disciplina matéria de interesse político ou administrativo da Assembleia Legislativa, abrangendo os seguintes assuntos:*

- I - perda de mandato de Deputado;*
- II - deliberação sobre prisão em flagrante delito de parlamentar;*
- III - Proposta de Emenda à Constituição Federal;*
- IV - suspensão de execução, no todo em parte, de Lei ou Decreto Estadual, cuja inconstitucionalidade tenha sido declarada por decisão definitiva do Tribunal de Justiça;*
- V - todo e qualquer assunto de sua economia interna, que não se compreenda nos limites de simples atos administrativos;*
- VI - outras matérias não compreendidas na forma de Projetos de: Lei ou Decreto Legislativo.*

## APÊNDICES

### APÊNDICE - A - Determinação Legal e Composição Estrutural do CI

Fator	DETERMINAÇÃO LEGAL E COMPOSIÇÃO ESTRUTURAL DA GERÊNCIA DE CONTROLE INTERNO
Qu est ão	<b>A ALEAM cumpre todas as exigências para manter um Sistema de Controle Interno estruturado e atuante, de acordo com a LRF 101/2000?</b>
R (1)	<i>Sim, pois como é sabido, o controle interno passou a ser desígnio da Lei de Responsabilidade Fiscal desde 2000, onde se estabelece normas de finanças públicas volvidas para a responsabilidade na gestão fiscal.</i>
R (2)	<i>Sim cumpre, e o setor perfaz, dentre várias imputações previstas em Lei, a do intento de proteger e salvaguardar os bens e outros ativos contra fraudes, perdas ou erros não intencionais, além de avaliar o grau de credibilidade das informações contábeis e financeiras.</i>
Qu est ão	<b>A composição do setor de controle interno está estruturada para operar em auxílio à gestão e impedir a propagação de casos de improbidade administrativa?</b>
R (1)	<i>Sim, o setor de controle interno e auditoria agem em conformidade aos preceitos da Legislação em vigor, e por isso, sua estrutura administrativa está incumbida, para que, quando necessário seja tentada qualquer investigação proposta a apurar a prática de ato de improbidade, bem como angariar a indicação das provas do ato doloso.</i>
R (2)	<i>Sim. A Lei classifica como atos de improbidade administrativa três categorias, dentre elas o enriquecimento ilícito, nisto, uma das ações prevista na Lei 8.429/92 e efetuada na ALEAM é a de que todo agente público declare os bens e valores que compõem seu patrimônio particular.</i>
Qu est ão	<b>Os servidores do setor receberam algum tipo de treinamento para atuarem em suas funções e deterem o conhecimento necessário quanto às normas legislativas do controle interno?</b>
R (1)	<i>Sim, desde que recebem destinação para atuarem no setor passam a conhecer as normas de implantação para que atendam o efetivo funcionamento do sistema.</i>
R (2)	<i>O conhecimento técnico dos integrantes da unidade compreende basicamente as funções legislativas, pois seguindo a legislação resolve-se qualquer infortúnio relativo ao controle interno.</i>
Qu est ão	<b>No setor, há controle do fluxo de processos, centros de responsabilidade e organização do arquivo de documentos? Se sim, como funciona?</b>
R (1)	<i>De forma física, não.... Não temos um arquivo. Após a criação do SGI a instituição possui sistema informatizado para isso, com pastas de organização de arquivos, fluxo e controle dos processos.</i>
R (2)	<i>O fluxo é eletrônico. Essa foi uma das medidas do SGI para diminuir o uso de papel e aumentar a segurança na tramitação de informações.</i>

**Quadro 8** – Respostas sobre o aspecto da determinação legal e composição estrutural do controle interno.

**Fonte** – Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa, 2016.

APÊNDICE - B - Assimilação das Responsabilidades Institucionais

Fator	ASSIMILAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES INSTITUCIONAIS
<b>Qu est ão</b>	<b>Em relação às atribuições técnicas, inerentes ao setor de controle interno para a inspeção da legitimidade orçamentária, escrituração contábil e documentação de validação de contratos, as Comissões são obrigadas à prestação de contas por meio de publicação?</b>
<b>R (1)</b>	<i>Estão obrigadas sim. A Lei nº 12.527/2011 institui prazos para a prestação de informações públicas, bem como deixa claro a responsabilidade institucional para os agentes públicos em caso de recusa sem uma justificativa plausível.</i>
<b>R (2)</b>	<i>Sim, elas estão obrigadas, pois, pelo que reza a Lei de Acesso à Informação, qualquer pessoa tem o direito de ter conhecimento dos fatos de forma acessível, englobando todos os tipos de documentos públicos de seu interesse, por isso, todas as contas da ALEAM, incluso as das Comissões Parlamentares, são publicadas.</i>
<b>Qu est ão</b>	<b>Em relação às análises de execução de despesas e receitas, ou outras operações de crédito que ocorreram durante o exercício, correspondem aos estágios previstos em Lei, ou não seguem as suas respectivas fases?</b>
<b>R (1)</b>	<i>Sim, todos os estágios são executados. O setor de controle e auditoria trabalham em harmonia para que haja a fiscalização necessária em termos do cumprimento da legislação, das instruções normativas brasileiras e das normas internacionais de contabilidade aplicadas à administração pública.</i>
<b>R (2)</b>	<i>Sim, as fases são objeto de destaque quando há fiscalização e por isso existe o cuidado no cumprimento de todos os estágios. Até pelo fato de toda a formulação para a composição do orçamento anual, conter a discriminação das receitas e despesas previstas no orçamento.</i>

**Quadro 9** – Respostas sobre o aspecto da assimilação das responsabilidades institucionais.

**Fonte** – Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa, 2016.

## APÊNDICE - C - Diagnóstico sobre as comissões

Fator	<b>DIAGNÓSTICO SOBRE AS COMISSÕES</b>
<b>Questão</b>	<b>As comissões técnicas sujeitam-se à unidade de auditoria interna no processo de prestação de contas? E à auditoria externa, também se submetem?</b>
<b>R (1)</b>	<i>Sim, não só as Comissões, mas a Instituição como um todo está sujeita à prestação de contas ao setor de controle e auditoria interna. E anualmente, também submetem suas contas, por força de Lei, ao Tribunal de Contas do Estado.</i>
<b>R (2)</b>	<i>Sim, acredito que este procedimento faz parte da Lei de Responsabilidade Fiscal.</i>
<b>Questão</b>	<b>Quando há o diagnóstico de uma inconsistência (não conformidade) no cumprimento das atribuições do setor de controle interno e auditoria referente às comissões parlamentares, como evento de fraude, irregularidade ou qualquer outra anomalia que resulte danos ao erário, quais providências são tomadas?</b>
<b>R (1)</b>	<i>Quando do diagnóstico de quaisquer irregularidades nas comissões, a Unidade de Auditoria Interna entra em contato com o Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, e lhes deixa a par de toda a situação, porque é ele quem possui a capacitação técnica necessária para dar continuidade ao fato e agir conforme a lei.</i>
<b>R (2)</b>	<i>Independente de não conformidade, o controle interno divulga os resultados para a gestão, pois este é o papel do setor, ser elemento de agregação para que a Administração da ALEAM não se desvie dos preceitos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).</i>

**Quadro 10** – Respostas sobre o aspecto do diagnóstico sobre as comissões da ALEAM.

**Fonte** – Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa, 2016.

APÊNDICE - D - Avaliação do SGI para o atendimento às demandas sociais

Fator	AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADO QUANTO AOS MECANISMOS DE CONTROLE INTERNO PARA O ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS SOCIAIS DA COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA NA ALEAM
Questão	<b>Há na ALEAM uma atmosfera concededora das ações do controle interno? Como ocorrem as práticas para o acompanhamento à tramitação de petições/requerimentos a fim de atingir a eficácia do processo e os objetivos planejados?</b>
R (1)	<i>Sim. As práticas de fiscalização do Núcleo de Controle são apresentadas e recebidas pela alta gestão que deverá registrar o recebimento a fim de atingir os objetivos finalísticos de maneira eficiente, econômica.</i>
R (2)	<i>Sim há o conhecimento das ações do setor em toda a Casa. As práticas são o acompanhamento das ações por meio de prestação de contas.</i>
Questão	<b>A descontinuidade de processos, mudanças no sistema informacional e as constantes trocas de gestores públicos, afetam o trabalho do controle interno?</b>
R (1)	<i>Não exatamente, pois o setor é bem estruturado e está pronto para eventuais infortúnios.</i>
R (2)	<i>Não. O setor é bastante dinâmico e o pessoal é flexível, se há descontinuidade eles arquivam o processo, quanto às trocas de gestores não há influência, pois seguimos a legislação independente do gestor.</i>
Questão	<b>Nas fiscalizações, há um nível de abrangência pré-estabelecido? Qual?</b>
R (1)	<i>Sim, há. Evidenciam-se as conformidades com as legislações pertinentes, principalmente com a Lei de Responsabilidade Fiscal e há uma atenção especial quanto à fiscalização da veracidade dos contratos feitos pela Comissão.</i>
R (2)	<i>Sim. São estabelecidos parâmetros para mensurar a conformidade dos atos com o disposto na legislação.</i>
Questão	<b>Com que frequência ocorre fiscalizações na Comissão de Segurança Pública? Como são dispostos os resultados?</b>
R (1)	<i>Sempre que determinado pela alta gestão, ou sempre que solicitado por órgão de controle externo... ademais, pelo menos uma vez ao ano como procedimento técnico. Os resultados são dispostos no canal de transparência no site da ALEAM.</i>
R (2)	<i>Ao menos uma vez ao ano! Os resultados ficam expostos no site.</i>

**Quadro 11** – Respostas sobre a avaliação do SGI referente aos mecanismos de controle interno da ALEAM.

**Fonte** – Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa, 2016.