

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**SISTEMAS MUNICIPAIS DE CONTROLE INTERNO:
FATORES QUE CONDICIONAM A CONSECUÇÃO DE OBJETIVOS
CONSTITUCIONAIS.
O CASO DOS MUNICÍPIOS DA BAIXADA FLUMINENSE**

POR

JOÃO CARLOS DERZI TUPINAMBÁ

Julho de 2008

SUMÁRIO

1. O PROBLEMA	p. 4
1.1 Introdução	p. 4
1.2 Objetivos	p. 6
1.2.1 Objetivo Final	p. 6
1.2.2 Objetivos Intermediários	p. 6
1.3 Delimitação do estudo	p. 6
1.4 Relevância do estudo	p. 7
2. DEFINIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO CONTROLE	p. 8
3. REFERENCIAL TEÓRICO	p. 11
3.1 Surgimento do Controle no Brasil	p. 11
3.2 O Controle Interno na atualidade	p. 14
3.3 O Controle Interno e a Lei de Responsabilidade Fiscal	p. 16
3.4 Condições para o exercício da atividade de controle	p. 17
3.4.1 Garantias para as atividades de Controle Externo e Interno	p. 17
3.4.2 Considerações sobre autonomia e independência	p. 20
3.5 Implantação do Controle Interno nos Municípios	p. 21
3.6 O controle da burocracia sob a ótica da Teoria Agente – Principal	p. 22
4. METODOLOGIA	p. 29
4.1 Tipo de pesquisa	p. 29
4.2 Universo e amostra	p. 30
4.3 Seleção dos sujeitos	p. 30
4.4 Coleta de dados	p. 30
4.5 Tratamento de dados	p. 30
4.6 Limitação do método	p. 31
5. REPRESENTATIVIDADE DA AMOSTRA	p. 31
6. IMPORTÂNCIA DOS PRINCIPAIS TÓPICOS	p. 34
6.1 Conceituação/Percepção	p. 34

6.2 Estrutura organizacional	p. 35
6.3 Qualificação	p. 35
6.4 Orçamento	p. 36
6.5 Infra – Estrutura de informática	p. 36
6.6 Transparência e Controle Social	p. 37
6.7 Atividades Desenvolvidas	p. 38
6.8 Inter-Relação entre os Controles Internos e Externos	p. 39
6.9 Autonomia e independência	p. 40
7. GLOSSÁRIO	p. 40
8. ENTREVISTAS COM OS RESPONSÁVEIS PELOS CONTROLES INTERNOS E TÉCNICOS DO TCE	p. 45
8.1 Categoria “Conceituação/Percepção”	p. 45
8.2 Categoria “Estrutura Organizacional”	p. 49
8.3 Categoria “Qualificação”	p. 54
8.4 Categoria “Orçamento”	p. 60
8.5 Categoria “Infra-estrutura de informática”	p. 64
8.6 Categoria “Transparência e Controle Social”	p. 67
8.7 Categoria “Atividades Desenvolvidas”	p. 71
8.8 Categoria “Inter-relação entre os controles Internos e Externos”	p. 83
8.9 Categoria “Autonomia e independência”	p. 88
9. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	p. 92
10. CONCLUSÃO	p. 114
11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	p. 118

1. O PROBLEMA

Neste primeiro capítulo trataremos do problema objeto de nosso estudo. Iniciaremos nosso trabalho com uma introdução ao tema, situando-o no atual contexto. Em prosseguimento faremos a apresentação dos objetivos finais e intermediários. Na seqüência, abordaremos também a delimitação do estudo. Por fim trataremos dos argumentos que visam dar sustentação à relevância do estudo proposto.

1.1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos 20 anos, alguns segmentos da sociedade brasileira vêm percebendo um recrudescimento de irregularidades, corrupção, má aplicação de recursos, em especial àquelas praticadas no âmbito da administração pública. O período considerado refere-se àquele imediatamente após o período da ditadura militar (1964-1985).

Outros segmentos afirmam que, na realidade, o que se dá é justamente o contrário, pois com o advento da democracia, tanto a imprensa quanto entidades da sociedade civil puderam atuar de maneira a fazer chegar à parte da sociedade, o conhecimento de práticas irregulares, que na realidade eram amplamente praticadas no período ditatorial.

Independentemente das linhas apresentadas, o que ocorre, em última análise, é que estamos diariamente nos deparando, pelos meios de comunicação, com escândalos de vários tipos e formas, mas em especial com aqueles envolvendo recursos públicos.

Uma das principais causas da existência e manutenção dessas práticas irregulares, segundo alguns autores, é a cultura incorporada a diversos setores da sociedade, do *levar vantagem em tudo*, bastante afastada dos valores éticos e morais que devem permear as sociedades democráticas.

Para se contrapor a esta cultura, faz-se necessária a institucionalização de normas e regras que venham resgatar aqueles valores éticos anteriormente mencionados. Essa institucionalização poderá ser alcançada por meio da criação de uma consistente legislação e sua respectiva cobrança.

Sendo o Estado uma importante fonte de institucionalização, tendo em vista que é o único detentor do monopólio do uso legítimo da força, e que poderá fazer uso dela para que sejam cumpridas as regras então estabelecidas pelos seus poderes constituídos, é necessário que o mesmo venha se munir de um arsenal de leis, regras, regulamentos, normas, etc, que possam efetivamente influenciar a sociedade, e não sejam apenas peças de adorno.

Dentro deste universo de regras estabelecidas, existe a figura do controle na administração pública. Considerando o controle como um sistema (mesmo que incluído em um sistema mais amplo), podemos considerar o Controle Interno como um de seus subsistemas que interage com os outros elementos desse sistema. Neste contexto, a Constituição de 1988, por meio de seu Art. 74, aumentou sobremaneira não só a importância dos Controles Internos, no âmbito dos três poderes da república, bem como outorgou-lhe maior abrangência.

Formalmente, verifica-se um aumento significativo do aparato de Controle, seja ele interno ou externo, não obstante, a percepção é de que essa grande estrutura não tem sido capaz de dar as respostas que a sociedade espera.

O Controle Interno, aqui tratado, é uma forma indireta de controle da administração pública, considerando-se o Controle Social a sua forma direta, e portanto, mais eficiente, não obstante a dificuldade para a sua implementação.

Entretanto, atravessamos uma onda de escândalos que na maioria das vezes, não são descobertos ou apurados pelos órgãos de Controle, inclusive e principalmente pelos órgãos de Controle Interno, e sim por denúncias de alguma das partes, envolvidas nessas irregularidades, que por algum motivo não teve seus interesses atendidos.

Segundo a Controladoria Geral da União, 70 % dos Municípios inspecionados por este órgão federal, por meio do “Programa de Fiscalização a partir de sorteios públicos”, apresentam algum tipo de irregularidade. Nesses casos só são inspecionados gastos provenientes de repasses federais, não se considerando os gastos com fonte de recursos próprios.

O que podemos verificar é que existe uma significativa ocorrência de irregularidades, das mais diversas, na área municipal, como também existe uma legislação que pretende prevenir o maior número de irregularidades possíveis. Nesta possível contradição, nossos estudos objetivarão responder ao seguinte questionamento: Quais são os principais fatores que condicionam os Sistemas de Controle Interno dos Municípios da Baixada Fluminense na consecução de seus objetivos constitucionais?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 OBJETIVO FINAL

O objetivo deste trabalho é identificar os principais fatores que condicionam os Sistemas de Controle Interno dos Municípios da Baixada Fluminense na consecução de seus objetivos constitucionais.

1.2.2 OBJETIVOS INTERMEDIÁRIOS

- Verificar o grau de institucionalização das regras estabelecidas
- Identificar os atributos críticos, necessários aos principais gestores do Sistema de Controle Interno.
- Verificar o grau de autonomia dos Sistemas de Controle Interno investigados
- Verificar a contribuição do Sistema de Controle Interno para o Controle Social

1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O Sistema de Controle Interno, conforme preceito Constitucional, deve ser implementado nos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. Desse conjunto, escolhemos o âmbito da administração pública do executivo municipal, para o objeto de nossos estudos, em particular os dos municípios da baixada fluminense.

Verificamos as estruturas do Sistema de Controle Interno de alguns desses municípios, foco de nossos estudos, como também verificamos o escopo de sua atuação efetiva, a fim de

que pudéssemos avaliar o quão adequado se encontra o sistema implementado, cotejado àquele previsto constitucionalmente ¹.

Dando prosseguimento a nosso estudo, verificamos as condições necessárias para existência de autonomia dos Sistemas de Controle Interno dos Municípios, condição fundamental, para a consecução de seus objetivos, principalmente com relação ao exercício do controle do chefe do executivo.

Outro aspecto verificado é o grau de preparo das equipes de Controle Interno, e principalmente daqueles atores que exercerão os papéis de chefia e gestor.

1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

De 1930 até meados dos anos 70, aproximadamente, assistimos à era do Estado do Bem Estar Social. Era o modelo padrão para as sociedades do mundo ocidental capitalista. Após esse período, em função da perda do poder de poupança e investimento dos estados, procedeu-se uma profunda mudança no modo de produção capitalista, ou como dizem alguns autores do seu modo de acumulação.

O que se observou até a época atual, em função da globalização, elemento básico na nova concepção capitalista, foi o significativo aumento da desigualdade social, não só no Brasil, mais no mundo como um todo.

Não importando o tipo de análise ou viés ideológico, o fato é que os recursos a serem geridos pela administração pública, numa visão relativista, tornaram-se e tornam-se cada vez mais escassos. A oferta de recursos ocasionada pelo aumento de arrecadação nominal do Estado, não cobre a demanda crescente por gastos, principalmente aqueles de cunho social.

¹ Meyer e Rowan, teóricos neo-institucionalistas, se referem em seus estudos à prática do *decoupling* – a separação de normas e a prática administrativa – mostrando que a fiel observância das normas é mera ficção (*apud* Motta, 2006)

Nesse contexto de gestão de recursos escassos, faz-se imprescindível que a sociedade, que em última instância é quem *paga a conta*, possa controlar, seja indiretamente por meio dos Sistemas de Controles então instituídos, seja diretamente pelo Controle Social propriamente dito, como seu dinheiro está sendo gasto nas várias instâncias do poder.

Na medida em que o município é a menor entidade político-administrativa existente em nosso país e é o local onde pode se observar, com grande facilidade, a ocorrência de práticas clientelistas e patrimonialistas, é de fundamental importância que os Sistemas de Controle Interno possam efetivamente exercer o seu papel.

A necessidade da função controle torna-se ainda mais evidente, em casos como o da baixada fluminense, região de grande concentração populacional, com predominância de classes sociais mais desfavorecidas, não obstante a significativa arrecadação por parte dos municípios que a constitui.

Dessa forma, esse estudo pretende identificar e levantar questões que possibilitem um desenvolvimento consistente dos sistemas de Controle Interno dos municípios da baixada fluminense, em busca da efetividade de suas ações, pretendendo também servir como uma amostra significativa da situação dos Sistemas de Controle, existente nos demais municípios do Estado do Rio de Janeiro.

2. DEFINIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO CONTROLE

Controle é uma atividade inerente a todos os seres vivos. Podemos considerar que o controle foi determinante no êxito da raça humana em seu processo evolutivo, pois inicialmente lhe proporcionou a sobrevivência num ambiente bastante adverso e posteriormente participou de forma incisiva no seu progresso.

Segundo Fayol (1964, p. 13), um dos principais teóricos da Escola Clássica de Administração, que publicou seus estudos no início do século XX, “*controlar é velar para que tudo corra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas*”.

Para Megginson , Mosley e Pietri (1998, p 466), “*controle pode ser definido como um processo de se assegurar que os objetivos organizacionais e administrativos sejam alcançados. Preocupa-se com a maneira das coisa acontecerem como planejado*”.

Os teóricos da administração convergem para o fato de que o processo de controle possui as seguintes fases: 1) estabelecimento de um padrão de desempenho esperado; 2) avaliação e execução do processo controlado; 3) comparação do resultado da execução com o padrão esperado e 4) implementação de ações corretivas.

Não obstante, Morgan (1996, p 91), aponta a limitação deste processo na ótica da aprendizagem organizacional, visto que este sistema não questiona se determinado padrão é ou não inapropriado. Os sistemas que incorporam este questionamento dos padrões são considerados sistemas de *aprendizagem em circuito duplo*, enquanto que aqueles que não fazem esse questionamento são considerados sistemas de *aprendizagem em circuito simples*.

É também bastante significativa, a visão sobre a função controle, oferecida por algumas das teorias administrativas ao longo do século XIX e XX, na busca de seus objetivos de obter os melhores resultados para as organizações, através do aumento da produção e produtividade, resolução de conflitos etc., buscando para isso a cooperação dos trabalhadores. Essas teorias produziram, sem dúvida, paradigmas e referências que melhoraram as condições de vida das pessoas, não obstante a possível existência de um viés ideológico presente nas teorias administrativas (Gurgel, 2003), ou os argumentos que estas teorias poderiam servir de apoio a um sistema de dominação.

No Final do século XIX, início do século XX, a Teoria Burocrática de Max Weber (1944), que no seu tipo ideal-burocrático² incorpora atributos bastante semelhantes àquelas encontradas na atual Constituição brasileira³, demonstrando sua atualidade, não só possibilita, mas também demanda, a existência de um especializado sistema de controle, visto suas principais características, baseadas em regras e normas.

² Tipo ideal burocrático de Weber: 1) racionalidade; 2) separação entre propriedade e gestão; 3) legalidade. 4) impessoalidade; 5) hierarquização; 6) especialização.

³ Art. 37 da Constituição: “A administração pública [...] obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Também no início do século XX, o taylorismo, modelo de administração desenvolvido pelo engenheiro Frederick Taylor (1971), estudou profundamente a tarefa, no sentido de torná-la, tanto quanto possível, a menor unidade de um trabalho, e teve como seu ápice o estudo de tempos e movimentos.

Nesta teoria só há uma maneira correta de se executar uma tarefa, e o homem que a executa é um ser egoísta, previsível e controlável. Posteriormente, ainda no primeiro quarto do século XX, este sistema foi aprimorado por Henry Ford, fundador da *Ford Motor Company*, através da chamada linha de montagem móvel, trazendo grande aumento da produção e produtividade na fabricação de seus veículos, substituindo o cronômetro de Taylor pela velocidade da esteira móvel (FESP, 2000). Ambos os sistemas prevêm um sistema de controle extremamente rígido.

Já no início segundo quarto do século XX, as experiências chefiadas por Helton Mayo, formaram base da Teoria da Escola das Relações Humanas, que veio demonstrar que, mesmo em condições de trabalho adversas, mas devidamente motivadas, a produtividade de trabalhadores aumentou (Motta, 2006). O trabalhador agora é considerado mais complexo e sensível. Há uma flexibilização com relação à Escola Científica, não sendo mais necessário um controle cerrado. O Controle é por resultado (Balcão, 1967).

Em meados da década de 60, com base em conceitos de motivação e liderança, Douglas Mac Gregor (*apud* Motta, 2006), descreve as teorias da Escola de Administração científica denominando-a “Teoria X”, cujos pressupostos já foram anteriormente enunciados, e a contrapõe a “Teoria Y”, que basicamente afirma que as pessoas gostam de seu trabalho, são esforçadas, dedicadas, competentes, criativas e que podem assumir responsabilidades e se auto-controlar. O excesso de controle burocrático leva os trabalhadores a ficarem insatisfeitos, ocasionando a queda da produtividade.

Já em meados da década de 80, vemos o surgimento do neo-institucionalismo, vertente sociológica do institucionalismo, que em síntese, defende que as organizações se conformam a determinados modelos, que passam a ser o padrão a ser seguido por outras organizações, grupos e indivíduos, o que favorece a perspectiva de um controle psicossocial.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo deste capítulo é revisarmos a literatura relacionada com o tema proposto para a pesquisa. Iniciaremos com o surgimento do controle na administração pública no Brasil e sua respectiva evolução. Em prosseguimento apresentaremos a forma como atualmente se constitui o Sistema de Controle Interno, apresentaremos ainda considerações acerca das condições atuais para o exercício dos Sistemas de Controle, visto a sua importância na consecução dos objetivos do Controle Interno e um panorama da implementação dos Sistemas de Controle Interno nos municípios brasileiros. Veremos ainda o Controle da burocracia sob a ótica da Teoria Agente-Principal.

3.1 SURGIMENTO DO CONTROLE NO BRASIL

O controle no Brasil aparece na Segunda metade do século XVII, quando em 1680 foram criadas as juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal.

Já o Brasil sendo alçado a Reino Unido de Portugal e Algarves, na administração de D. João VI, foi instalado o Erário Régio e criado o conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar a execução da despesa pública.

Na constituição de 1824 já estava presente uma concepção rudimentar de controle, até mesmo o social, através da transformação do Erário Régio em Tesouro, prevendo-se os primeiros orçamentos e balanços gerais, bem como também uma forma rudimentar de fiscalização a ser exercida pela sociedade, conforme podemos verificar pela reprodução, *verbum ad verbum*, do disposto na Constituição de 1824 a seguir:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os Orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na camara dos Deputados annualmente,
Logo que estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do anno futuro, e de importancia de todas as contribuições e rendas públicas.
Todo cidadão poderá apresentar por escripto ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas, ou petições, e até expôr qualquer infração da Constituição, requerendo perante a competente Auctoridade a effectiva responsabilidade dos infratores.

Em 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, foram criados as Cortes de Conta, através do Decreto nº 966/A de 07/11/1890, com a finalidade de se ter contas claras e exatas, bem como a apuração dos resultados da gestão daquele estado. Posteriormente essas disposições ingressaram na Constituição de 1891.

A idéia de criação de um Tribunal de Contas surgiu pela primeira vez no Brasil em 1826, através da iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena e de José Inácio Borges, os quais apresentaram projeto de lei nesse sentido ao Senado do Império.

A Constituição de 1934 mantém o foco do controle na área econômica, já com alguma referência a registros de “[...] qualquer ato que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional”.

Já a Constituição de 1937, além de manter os Tribunais de Conta, criou ainda o Conselho Administrativo, que além de propor e executar o orçamento atribuiu-lhe competência para efetuar estudos de modificação que levassem em conta a economicidade e eficiência.

Pode-se verificar claramente que a medida que o estado ganha em complexidade, vão também se aumentando o escopo dos controles, com o aumento respectivo da complexidade de sua estrutura organizacional.

Nessa linha, a Constituição de 1946 dispõe que a administração financeira e execução orçamentária passa a ser fiscalizada pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União. Previu ainda esta Constituição que os Estados e Municípios fariam sua administração financeira e execução orçamentária pela forma que fosse determinado na sua Constituição Estadual. Além disso, passa também o Tribunal de Contas a julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Em princípios da denominada Revolução de 31 de março de 1964, nasceu a Lei nº 4320, datada de 17 de março deste mesmo ano, que criou as “Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e Controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.

Neste mesmo diploma legal, recepcionado pela atual constituição, em seu “*Título VIII – Do Controle da Execução Orçamentária – Capítulo II – Do Controle Interno*”, dispõe o Art. 76 que: “o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente”.

Para complementar a compreensão do conceito de controle então instituído, reproduzimos o Art.75:

O Controle da execução orçamentária compreenderá :

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

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração responsável por bens e valores públicos;

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

Tem-se então, naquele artigo 76, o fundamento do Controle Interno, com sua abrangência definida no artigo 75. Não obstante não restou claro se esse controle teria ou não abrangência sobre os poderes legislativo e judiciário.

O Decreto – Lei nº 200, de 25/02/1967 que “dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências” que em seu artigos 22 e 23, institui *Sistema de Controle interno*, conforme pode-se verificar pelo seu texto abaixo:

Art. 22. Haverá na estrutura de cada Ministério Civil os seguintes Órgãos Centrais:

I - Órgãos Centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro.

II - Órgãos Centrais de direção superior.

Art. 23. Os órgãos a que se refere o item I do art. 22, têm a incumbência de assessorar diretamente o Ministro de Estado e, por força de suas atribuições, em nome e sob a direção do Ministro, realizar estudos para formulação de diretrizes e desempenhar funções de planejamento, orçamento, orientação, coordenação, inspeção e controle financeiro, desdobrando-se em: (Vide Decreto nº 64.135, de 25.12.1969) (Vide Lei nº 6.228, de 1975)

I - Uma Secretaria Geral.

II - Uma Inspeção Geral de Finanças.

§ 1º A Secretaria Geral atua como órgão setorial de planejamento e orçamento, na forma do Título III, e será dirigida por um Secretário-Geral, o qual poderá exercer funções delegadas pelo Ministro de Estado.

§ 2º A Inspeção Geral de Finanças, que será dirigida por um Inspetor-Geral, integra, como órgão setorial, os sistemas de administração financeiro, contabilidade e auditoria, superintendendo o exercício dessas funções no

âmbito do Ministério e cooperação com a Secretaria Geral no acompanhamento da execução do programa e do orçamento.

Não obstante a indução restritiva ao alcance do controle, visto que a esta palavra aparece associada a outra, no caso – *financeiro* - , tem-se no §2º, anteriormente reproduzido, o termo – “*execução do programa e do orçamento*”. Como execução orçamentária já havia sido definida pelo art. 75 da lei 4320, já citada anteriormente, podemos concluir uma abrangência para o Controle Interno, que não era efetivamente utilizado naquela época.

A Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional.

Eliminou-se, também, o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão-somente, a apreciação da legalidade para fins de registro. O processo de fiscalização financeira e orçamentária passou por completa reforma nessa etapa. Como inovação, deu-se incumbência ao Tribunal para o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União, instituindo, desde então, os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz.

3.2 O CONTROLE INTERNO NA ATUALIDADE

Finalmente, com a Constituição de 1988, por meio de seu Artigo 70, o Controle Externo, exercido pelo Congresso Nacional, e os Sistemas de Controle Interno, tiveram a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Receberam poderes para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, tem o dever de prestar contas.

Através do Artigo 71 da Constituição, ficam definidas as atividades do Controle Externo, sendo também definido que Tribunal de Contas da União auxiliará o Congresso Nacional na execução dessas atividades.

Não é demais se lembrar que o escopo de atividades do Controle Interno também foi significativamente aumentado, o que pode também ser verificado pela análise do diploma legal mencionado

Azeredo (2004, p 180), em seu livro “Introdução à Contabilidade Pública”, falando sobre Sistema de Controle Interno, constatava:

A Constituição Federal de 5 de outubro traz em seu bojo uma série de novidades sobre o controle dos atos de gestão, tais como o controle da legalidade, economicidade e legitimidade.

A Constituição de 1988, em seção própria dedicada à Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, reservou tratamento especial para o controle, a Contabilidade, as finanças, a operacionalidade e o patrimônio das entidades da administração assim centralizada, como a descentralizada.

O artigo 75 da Constituição brasileira dispõe que as normas então estabelecidas, também se aplicarão à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 124, análogo ao artigo 74 da Constituição Federal, define o exercício do Controle Externo e Interno .

Art. 124 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios, e de todas as entidades de sua administração direta e indireta e fundacional, é exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e pelos sistemas de controle interno do respectivo Poder Executivo, na forma estabelecida em lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, que emitirá parecer prévio sobre as contas do Prefeito.

§ 2º - Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, sobre as contas que o Prefeito prestará anualmente.

A Lei complementar Estadual nº 63, também conhecida como Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ , define o sistema de controle

Interno municipal, inicialmente dispendo sobre sua finalidade através de seu artigo 53, análogo ao artigo 124 acima.

Quanto as atividades do Controle Interno Municipal, estão as mesma previstas no artigo nº 54 da Lei orgânica do TCE/RJ e seriam basicamente :

- . Realizar auditorias trimestrais, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial nas unidades da prefeitura, inclusive das contas de seus responsáveis.
- . Realizar de Tomadas de Contas Especial.
- . Dar ciência ao TCE/RJ de qualquer irregularidade que tomar conhecimento, sob pena de co-responsabilidade, com as devidas providencias para correção, ressarcimento e prevenção

3.3 CONTROLE INTERNO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltada para a responsabilidade da gestão fiscal. É um forte instrumento no gerenciamento dos recursos públicos, subordinada à regras claras e precisas. É também a principal ferramenta para o Controle Social, disponibilizando para o contribuinte, informações sobre como foram utilizados os recursos colocados à disposição dos governantes. E em seu art. 1º, dispõe:

Art. 1.º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1.º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem 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 a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2.º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Já em seu art. 59, a mesma lei define como um dos responsáveis pela fiscalização de todas as disposições da lei o Sistema de Controle Interno de cada Poder, conforme pode-se constatar abaixo :

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Não obstante a Lei de Responsabilidade Fiscal ser de 2000, foi dado aos municípios um tempo para que os mesmos pudessem se adaptar a esses novos critérios de controle. Assim sendo o ano de 2004 foi o início efetivo da aplicação da referida lei.

Neste novo contexto, tem-se novamente aumentada as tarefas do controle interno, tendo em vista o atendimento das exigências então elencadas no respectivo diploma legal. Este aumento do escopo demanda uma estrutura dimensionada à consecução das novas atividades.

3.4 CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE CONTROLE

3.4.1 GARANTIAS PARA AS ATIVIDADES DE CONTROLE EXTERNO E INTERNO

Com base no art. 70 da constituição em vigor, verifica-se que o Controle Externo, a cargo do Congresso Nacional, tem as mesmas atribuições do Sistema de Controle Interno de cada poder.

Verifica-se então que, não obstante terem Controle Interno e Externo as mesmas atribuições, somente o Controle Externo tem devidamente regulado as condições para a sua atuação.

Verifica-se ainda que o alto grau de redundância das atividades dos Sistemas de Controle Interno e Externo, pois não se encontra limites de atuação nas regras estabelecidas,

pode levar a desperdício e ineficiência. Ressalte-se ainda que essa discussão envolveria uma proposta de mudança constitucional sobre as finalidades do Controle Externo e Interno.

Com relação a autonomia propriamente dita, é dada aos ministros dos Tribunais de Conta, ou seja, ao Controle Externo, garantias e prerrogativas que se concluíram necessárias pelos legisladores, para a consecução dos objetivos finais dessas casas de contas, conforme pode-se observar pelo parágrafo único do art. 73 da lei nº 8.443 de 16/07/1992 :

Os ministros do Tribunal gozarão das seguintes garantias e prerrogativas:
I – vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;
II – Inamovibilidade;
III – Irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, nos artigos 37,XI 150,II, 153,III e 152, §2º,I da Constituição Federal

Além das garantias recebidas, os ministros do Tribunal de Contas deverão preencher determinados requisitos, a fim de que possam cumprir da melhor forma possível, segundo a Constituição, suas atribuições, assim previstos pelo inciso I do art. 73 da CF :

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

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

Já em relação aos Controles Internos, que constitucionalmente possuem as mesmas atribuições do Controle Externo, nenhum tipo de autonomia ou independência foi mencionada, bem como não houve nenhuma manifestação do grau de preparo do seu responsável (ou responsáveis).

Essa situação, no âmbito da administração municipal, leva o Controle Interno a *atuar* inteiramente dependente do Tribunal de Contas (Controle Externo), exigindo somente dos órgãos a serem fiscalizados, aquilo que é por esse Tribunal.

Piscitelli (1988, p.47), dizia sobre esta matéria:

[...]certo complexo de dependência parece não ter até hoje livrado os órgãos e integrantes do Controle Interno, os quais desprovidos de prestígio e poder que desejariam ter dentro dos próprios ministérios a que pertencem, invocam, por via de regra, o TCU, transferindo-lhe a responsabilidade de suas demandas e recomendações, e com base em dois pressupostos :

1º - que nada deve (ou pode) ser exigido aos órgãos e entidades que não seja obrigatório perante o TCU (como cujo guardião se coloca, protegendo e prevenindo, ao mesmo tempo, os demais companheiros a cuja estrutura pertence o órgão de controle interno), pois toda a interferência no âmbito do próprio Ministério pode trazer constrangimentos, causar melindres ou revelar-se inconveniente;

2º - que é aquela Corte o único órgão capaz de – efetivamente – impor-se e fazer-se respeitar perante os órgãos subordinados e entidades vinculadas.

Com relação à requisitos e preparo dos membros do Controle Interno, em particular de sua chefia, vale citar Anabiarte (*apud* Aragão, 2004), onde o mesmo lamentando a pouca importância que se tem dado ao Direito Administrativo da Organização, afirma que:

Se o que justifica a presunção de validade das atuações administrativas é o fato de quem as leva a cabo estarem submetidos a regras de competência e de procedimento, não se pode ignorar que tais regras são de organização. O conhecimento da organização é, pois, prévio ao da atuação, ainda que ambos estejam indissoluvelmente vinculados.

Resta, pois verificado que, diferentemente do Sistema de Controle Externo, não existe no arcabouço legal instituído, nada que regule, para o Controle Interno, requisitos mínimos para seus componentes de chefia, que possam garantir, além do conhecimento da organização administrativa, conhecimentos e atributos necessários a consecução de suas tarefas e algum grau de autonomia

3.4.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE AUTONOMIA OU INDEPENDÊNCIA

Tomando emprestado conceitos utilizados na concepção de Agências Reguladoras, que pelo seu escopo de atuação tem na Autonomia Reforçada ou Independência um dos seus principais sustentáculos, elencamos, com base em Aragão (2004, p.331), algumas de suas principais notas de independência, que poderiam ser de alguma forma aplicado para o Sistema de Controle Interno, em particular para as prefeituras:

1) Autonomia Financeira-Orçamentária

Para que uma entidade se torne efetivamente autônoma, além da estrutura organizacional adequada, deve também poder definir seu próprio orçamento e que as despesas que possuam sejam oriundas de lei ou do próprio estatuto.

Há de se frisar que todas essas condições teriam sua aplicabilidade vinculada a uma mudança profunda na legislação vigente, o que em princípio não é de fácil operacionalização. Não obstante, não é esta a maior preocupação do presente estudo e sim encontrar as melhores condições para o efetivo funcionamento do Controle Interno (e como consequência um alto índice de moralidade pública aliada a eficiência e efetividade).

É evidente as enormes limitações hoje existentes para que se obtenha um mínimo de autonomia orçamentária, mas nada impede que se elabore algum tipo legislação, que venha a contemplar essa necessidade.

2) Relação com o Poder Legislativo

Tendo em vista que a autonomia do Controle Interno só poderá se dar através da interferência direta do legislativo, esta mesma autonomia se torna bem pequena em relação a este mesmo poder, até porque essa autonomia poderia vir a ser cassada pelo próprio legislativo.

3) Impossibilidade de exoneração “*ad nutum*”_do seu dirigente

Exoneração “*ad nutum*”_é aquela efetuada livremente pelo Chefe do Poder Executivo, dependendo apenas de sua vontade. A restrição a exoneração “*ad nutum*” juntamente com sua nomeação por tempo certo e determinado, irá constituir um dos importantes arcabouços da autonomia pretendida para o Controle Interno.

No trato deste assunto, reproduzimos o pensamento do Ministro STF Victor Nunes Leal :

A investidura de servidor público por prazo certo e determinado, eis uma providência que se integra, com toda a naturalidade, no regime de autonomia administrativa atribuído, por lei, a certos órgãos. Visa a investidura de prazo certo a garantir a continuidade de orientação e independência de ação de tais entidades autônomas, de modo que os titulares, assim protegidos contra injunções do momento possam dar plena execução à política adotada pelo Poder Legislativo, ao instituir o órgão autônomo, e ao definir-lhe as atribuições.

Fica claro, entretanto a grande limitação do termo autonomia para o caso de um órgão de controle interno da administração pública, até mesmo porque pelos principais critérios aqui elencados, autonomia é uma questão de gradação poder ir de quase nada a um alto grau de autonomia.

3.5 IMPLANTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS

Em pesquisa realizada em 2004, nos Tribunais de Contas no Brasil, com o objetivo de se verificar a efetiva implantação de uma estrutura própria para o desenvolvimento das atividades de Controle Interno nos Municípios, foram obtidas as seguintes observações:

Dados da Pesquisa	Fonte de Consulta : Tribunais de Conta Consultados : 33 Unidades Federativas : 27 Responderam : 31 Tribunais Universo : 93,93%
Municípios Brasileiros	Total : 5.566 (TSE/2004) Pesquisados : 3.268 Percentual : 58,71% Obs.: desse total, 5.031 municípios possuem menos de 50.000 habitantes, sendo considerados pequenos municípios, correspondendo a um percentual de 90,39%
Municípios com Estrutura Própria de Controle Interno	Total : 788 Percentual : 24,11%

Pela análise dos dados obtidos na pesquisa, pode-se verificar que após oito anos da promulgação da Constituição, que prevê a implantação dos Sistemas de Controle Interno, um número bastante reduzido de municípios implantou-os efetivamente.

3.6 O CONTROLE DA BUROCRACIA SOB A ÓTICA DA TEORIA AGENTE-PRINCIPAL

Considerando a vida social regida por um conjunto de contratos, entre compradores (principal) e vendedores (agente), nos quais são definidos as obrigações de cada um deles, a teoria agente-principal, segundo Charles Perrow (*apud* Waterman, 1998), tem por objetivo o estudo dessas relações, que surgem entre a obrigação de fazer do agente e a obrigação da

contraprestação do principal, o qual sempre busca manipular e moldar o comportamento do agente.

Essas relações, do tipo agente-principal, são encontradas na economia, através das relações entre empregadores e empregados, proprietários e administradores ou investidores e empresários ou na esfera política, entre cidadãos e governantes ou políticos e burocratas e ainda na esfera de intervenção estatal, entre governo e agentes econômicos privados (Przeworsky, 2006).

Segundo Mitnick (*apud* Waterman, 1998), em sua formulação da Teoria Agente-Principal, no campo institucional, que estudou a relação entre burocratas das agências reguladoras, os agentes, e os políticos, que são os seus principais, a dificuldade de se avaliar o retorno de determinada política pública, em função da dificuldade em se estabelecer critérios, leva uma inevitável perda de controle.

Na medida em que os atores tendem a maximizar sua função utilidade, isso faz com que os políticos trabalhem para maximizar sua reeleição e os burocratas tentem maximizar seus interesses, que podem ser os seus resultados na organização, a maximização de seus orçamentos e até mesmo interesses pessoais.

O processo de implementação de políticas públicas, é preponderantemente, executada por burocratas com expertise sobre o assunto tratado e conhecimento do funcionamento da máquina pública, necessário para a sua consecução. Como os políticos, quase sempre, não possuem esses conhecimentos, ocorre uma assimetria de informação entre esses atores, que gera uma tendência a negligência, por parte desses agentes (burocratas), consequência do grau de discricionariedade que os agentes passam a ter em função desta assimetria.

Para mitigar as incertezas advindas desse contexto, oriundas do risco moral e seleção adversa, segundo McCubbins, Noil e Weingast (*apud* Waterman, 1998), os principais (políticos eleitos) se vêem na necessidade de controlar esses agentes (burocratas), o que é feito através do monitoramento desses agentes e também através da criação, pelos principais, de organizações e mecanismos, cuja modelagem visa a facilitação do referido controle. O custo dessas atividades de controle, assumidos pelos principais, variarão com a amplitude e grau de necessidade do mesmo. Segundo Przeworsky (2006), a dificuldade em monitorar os

agentes pode ser mitigada, através da criação de incentivos para os mesmos, por meio de níveis salariais adequados para atrair pessoal qualificado, planos de carreira atraentes e sistemas de avaliação que acarretem a perda de emprego por mau desempenho.

Estudiosos da teoria agente-principal, como Wood e Waterman, Scholz, Wei e Moe observaram a existência de múltiplos principais, como o Congresso, as cortes, o presidente, agências federais e outros atores políticos, além dos políticos eleitos, todos procurando controlar a burocracia (agente). Mitinick e Backof verificaram também, que mesmo no corpo burocrático, em função de relações hierárquicas, poderiam ocorrer relações do tipo-agente principal (*apud* Waterman, 1998). Além disso, a multiplicidade de agentes fica evidenciada, visto a existência de interesses distintos dentro da burocracia.

Para Mitinick (*apud* Waterman, 1998), as premissas de assimetria de informação e conflito de objetivos, bem como a relação biunívoca entre agente e principal, basilares no modelo tradicional agente-principal, são tratados de forma inadequada, quando aplicados a teoria organizacional. De um lado a competição entre múltiplos principais pode, por exemplo, fazer que determinado agente passe informações para um determinado principal de sua preferência, quebrando, portanto, a premissa da existência de assimetria de informação. Por outro lado, múltiplos agentes, também competindo entre si, quebram a concepção do agente como ator unitário.

Superada a limitação do modelo pelo abandono da relação biunívoca entre agente e principal, o mesmo pode então captar a dinâmica dessas relações no âmbito das organizações, respaldando inclusive a existência de múltiplos principais, que competem entre si para influenciar um ou múltiplos agentes (que também competem entre si), e ainda como estes últimos são obrigados a realizar compromissos e *trade-offs*, a fim de favorecer o principal que venha de encontro aos seus interesses.

Assim a existência de múltiplos principais (que possuem em seu interior a relação do tipo agente-principal) agindo sobre múltiplos agentes (que também possuem em seu interior a relação do tipo agente-principal), bem como a existência de grupos de interesse, torna esse relacionamento extremamente complexo.

Assim, waterman (1998) assume a assimetria de informação e o conflito de objetivos, não mais como constantes e sim como variáveis, desenvolvendo um modelo geral de agente-principal que leva em conta essas condições. Em sua apresentação, numa primeira abordagem, verifica o comportamento do modelo, considerando a relação biunívoca agente-principal, onde não há multiplicidade de atores. Posteriormente verifica o comportamento dessas variáveis na concepção mais abrangente então proposta.

Iniciando a referida apresentação pelo tratamento da teoria agente-principal, considerando esta relação biunívoca, waterman apresenta um diagrama bidimensional, onde horizontalmente trata do nível de informação do agente e verticalmente o nível de informação do principal, submetidos a premissa de conflito de objetivos

		Nível de informação do agente	
		Baixo	Alto
Nível de informação Principal	Alto	C	A
	Baixo	B	D

Surgem desse tratamento, com base no quadro acima, quatro situações, onde somente aquela representada por D (existência de assimetria de informação e conflito de objetivos), corresponde àquela focada pelo modelo biunívoco. Em prosseguimento o autor comenta a ocorrência das outras alternativas, representadas A, B e C, apresentando exemplos práticos, ocorrido nos Estados Unidos da América:

A – Agente e principal extremamente bem informado : Debate sobre assistência médica em 1993-1994.

B – Políticos e burocratas com pouca informação : Políticas de combate às drogas.

C – Políticos com grande informação e burocratas com pouca : Situações envolvendo operações militares.

No trato da assimetria de Informação e conflito de objetivos como variáveis, Waterman em prosseguimento apresenta o modelo proposto, utilizando o conflito de objetivos

de forma dicotomizada, com o intuito de facilitar o raciocínio, fazendo então variar o nível de informação do agente e do principal, numa situação de conflito de objetivos e consenso de objetivos, como podemos verificar em seguida:

Conflito de Objetivos

		Nível de informação do agente	
		Baixo	Alto
Nível de informação Principal	Alto	4	3
	Baixo	1	2

Consenso de Objetivos

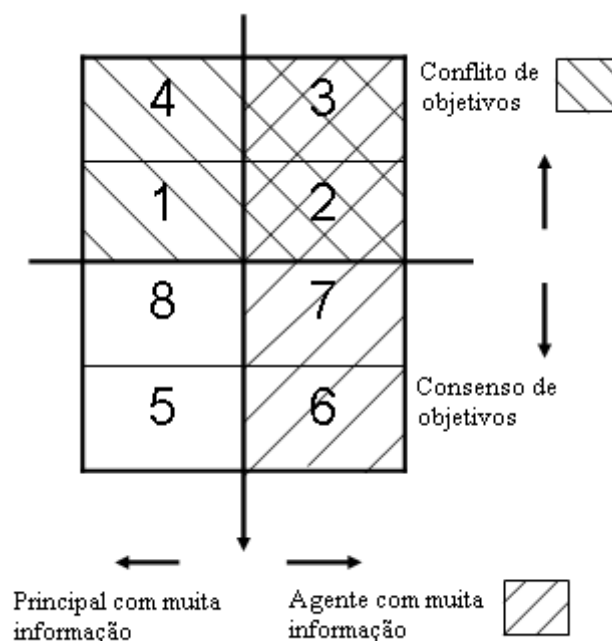
		Nível de informação do agente	
		Baixo	Alto
Nível de informação Principal	Alto	8	7
	Baixo	5	6

Desse tratamento, surgiram as alternativas, elencadas com base nos dois quadros imediatamente acima, numerados de 1 a 8, tipificadas a seguir:

- 1- Conflito de objetivos – Agente e Principal com baixo nível de informação: Políticas baseadas em ideologia – ex: aborto, práticas religiosas nas escolas. A informação não é importante na análise do problema e a política é implementada pelo próprio político.
- 2- Conflito de objetivos – Agente com muita informação e principal com pouca. Caso clássico da relação agente-principal, já discutido.

- 3- Conflito de objetivos – Agente e principal com alto nível de informação : Burocracia funcionando como um, entre vários atores políticos – efetuam coalizões com políticos, contra ou favoravelmente a determinada política e possuindo forte peso político.
- 4- Conflito de objetivos – Agente com pouca informação e principal com muita : Os políticos dominam a relação com os burocratas – é uma característica do clientelismo, especialmente em países menos desenvolvidos. Os burocratas funcionam como *staff* particular dos políticos.
- 5- Consenso de objetivos – Agente e Principal com baixo nível de informação: Os políticos agarram qualquer idéia e as adotam, a fim de receber créditos sobre o problema e os burocratas funcionam como advogados ou mesmo *cheerleaders* das propostas dos principais.
- 6- Consenso de objetivos – Agente com muita informação e principal com pouca. Os políticos delegam as tarefas para as agências, que por não requererem acompanhamento, são deixadas só, desde que não ocorra nenhum desastre. Nesse caso haverá intervenção dos políticos para correção de rota. Caso típico de separação efetiva entre política e administração pública, onde burocratas tornam-se tecnocratas.
- 7- Consenso de objetivos – Agente e principal com alto nível de informação : Modelo clássico de subsistema político . Agentes e principais interagindo por longo período de tempo, através de repetidos processos, onde é possível aos principais desenvolverem a expertise necessária para a participação no processo. A discricionariedade da burocracia é garantida pela confiança estabelecida com os políticos.
- 8- Consenso de objetivos – Agente com pouca informação e principal com muita : Característicos de burocracias administrativas locais, com baixo nível de expertise, comparada com a de seus principais, que podem ser da burocracia de nível federal ou estadual.

A fim de melhorar a visualização das situações encontradas, apresentamos abaixo, graficamente, os casos encontrados (de 1 a 8), onde se verifica a necessidade de controle do agente pelo principal, nessas situações :



As situações encontradas estão consolidadas no quadro abaixo, onde verificamos o posicionamento das alternativas encontradas, com relação à política de controle e o custo respectivo associado a esta atividade:

Política de Controle e Custo associado	Alternativas Encontradas	Característica do Grupo
Sem problemas para a política de controle. Baixíssimo custo	5 e 8	Principal com muita informação e consenso de objetivos entre agente e principal
Baixa problemática para a política de controle. Baixo custo	1, 4, 5 e 8	Discricionariedade do agente limitada. Principal com muita informação
Política de controle mais facilitada. Baixo Custo	5, 6, 7 e 8	Consenso de objetivos entre agente e principal
Problemáticos para a política de controle. Alto custo	2* e 3 * Caso mais crítico	Discricionariedade do agente e conflito de objetivos entre agente e principal. *agente com mais informação que o principal

Tendo em conta que na teoria agente-principal, o monitoramento e controle e os respectivos custos associados a essas atividades, são questões centrais, existe uma clara tendência ao declínio desses custos quando se verifica a não existência de conflito de objetivos e/ou a expertise dos principais.

O modelo desenvolvido, não é uma teoria geral, portanto, possui a limitação de não abranger todos os tipos de relacionamento burocratas (agente) – políticos (principal). Além

disso, o modelo proposto, pode coexistir com outros modelos que possuem relevante importância no estudo da burocracia, não sendo, portanto, modelos excludentes.

Em síntese, a existência de diferentes níveis de troca de informações e diferentes níveis de conflito e consenso, entre políticos e burocratas, podem criar diferentes dinâmicas que provocarão diferentes resultados.

4. METODOLOGIA

Neste capítulo descrevemos a metodologia que foi utilizada em nosso estudo. Iniciamos definindo o tipo de pesquisa empregada, quanto aos fins e quanto aos meios. Apresentamos ainda o universo e a amostra que foi objeto de nossa investigação, bem como os sujeitos envolvidos. Em prosseguimento, apresentamos como se deu a coleta de dados e seus respectivo tratamento. Finalmente apresentamos as considerações sobre as limitações do método de pesquisa adotado.

4.1 TIPO DE PESQUISA

A tipificação da pesquisa empregada em nossos estudos, com base na taxonomia proposto por Vergara (2004), foi a seguinte :

a) quanto aos fins

- pesquisa descritiva : buscamos expor as características dos Sistemas de Controle Interno;
- pesquisa explicativa : procuramos identificar e verificar os fatores que condicionam os Sistemas de Controle Interno.

b) quanto aos meios

pesquisa de campo : realizamos nossa investigação nas prefeituras municipais da Baixada Fluminense e no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;

pesquisa documental : consultamos documentação existente em arquivos de órgão público;

pesquisa bibliográfica : composição do referencial teórico por meio de consulta a livros, periódicos, internet e outras publicações acessíveis ao público em geral.

4.2 UNIVERSO E AMOSTRA

O universo que estudamos foi aquele composto pelos Sistemas de Controle Interno dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

A amostra escolhida , classificada como não probabilística e constituída pelo critério de tipicidade, teve como elementos alguns dos municípios da Baixada Fluminense.

4.3 SELEÇÃO DOS SUJEITOS

Os sujeitos da pesquisa foram os Controladores, ou chefes do sistema de controle dos municípios constantes da amostra escolhida, e técnicos do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

4.4 COLETA DE DADOS

A pesquisa bibliográfica constitui-se o método pelo qual chegamos ao referencial teórico, que suporta nossa pesquisa. Consultamos leis, regulamentos, livros, periódicos, publicações na Internet, teses e dissertações, relativas ao tema .

Para a consecução da pesquisa documental, consultamos documentos gerados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

A obtenção de dados com a utilização da pesquisa de campo se deu por meio de entrevistas semi-estruturadas com os sujeitos definidos anteriormente.

4.5 TRATAMENTO DE DADOS

A técnica que utilizamos para o tratamento dos dados coletados foi o de Análise de Conteúdo, com base em Bardin (*apud* Vergara, 2005) compreendendo as etapas básicas de pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados e interpretação.

Acreditamos que nossa escolha do método de pesquisa foi a mais adequada, tendo em vista não só a natureza do problema estudado, como também pelo tipo de resultado alcançado.

As unidades de análise utilizadas foram as frases e os parágrafos. Quanto a grade de análise escolhida, optamos pela grade mista, conforme definido por Vergara (2005, p.17) tendo sido agrupados preliminarmente, com base na literatura apresentada, as seguintes categorias: relações de hierarquização, grau de formalismo, grau de flexibilização, abrangência organizacional do controle, escopo do controle, qualificação dos elementos que constituem o controle.

No decorrer do processo de análise, verificamos a conveniência de se incluir algumas categorias não contempladas inicialmente e excluir alguma daquelas que foram previamente estabelecidas.

4.6 LIMITAÇÃO DO MÉTODO

Tendo em vista que a maioria das entrevistas se deu com secretários municipais, houve alguma dificuldade no agendamento das entrevistas programadas. Além disso, em função desses entrevistados ocuparem cargos políticos, pode-se verificar alguma diferença nos conhecimentos específicos sobre o assunto objeto de nosso estudo.

Outro aspecto relevante é que tratando-se de matéria de ordem legal, e que o descumprimento de algumas das regras estabelecidas podem configurar sérias irregularidades, passíveis de punição rigorosa, as entrevistas forneceram algumas respostas falsas, ou simplesmente *adornadas*.

Outra limitação importante foi quanto a capacidade de distanciamento do problema, pelo pesquisador, quando da coleta de dados e análise dos mesmos.

5. REPRESENTATIVIDADE DA AMOSTRA

A amostra escolhida, para o desenvolvimento do presente trabalho, foi retirada, de forma aleatória, do conjunto de municípios que compõe a baixada fluminense, localidade costumeiramente ligada a pobreza e crime, alvo, até hoje, de muita discriminação, principalmente por parte de segmentos mais favorecidos da sociedade, na qual está inserida esta região.

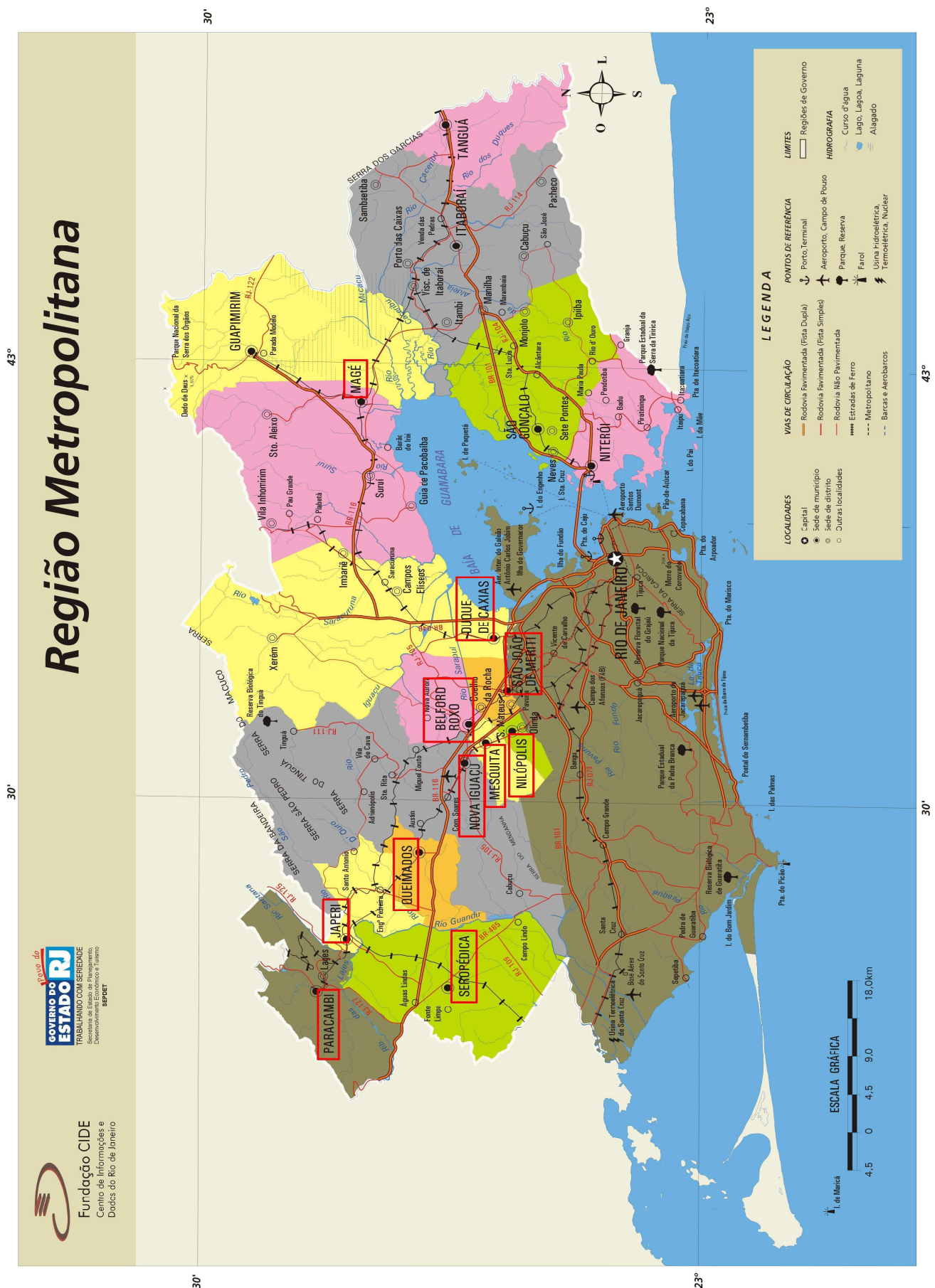
Como dito anteriormente, não obstante os baixos índices de desenvolvimento social e pobreza, a região é altamente industrializada, o que tem possibilitado aos seus municípios uma boa arrecadação, reforçando a necessidade da uma efetiva ação de um sistema de controle, a fim de que esses recursos sejam gastos adequadamente e na direção da solução dos graves problemas sociais existentes.

Essa região encontra-se dentro da chamada região metropolitana do Rio de Janeiro. Existem algumas discordâncias, quanto aos municípios que a compõe. Escolhemos a alternativa mais usual, composta por 11 (onze) municípios, conforme pode ser verificado pela Figura 1. Na referida figura, o nome dos municípios da baixada fluminense, encontram-se inscritos em um retângulo, a fim de que se possa diferenciá-los dos outros municípios da região metropolitana.

A importância geopolítica e econômico-financeira da região pode ser avaliada por meio, não só da Figura 1, como também da Tabela 1, onde constam informações sobre a região estudada e do Estado do Rio de Janeiro.

Município	Território (Km²)	População (2007)	Eleitorado (2008)	Matrículas Ensino fundamental (2007)	PIB - 2005 (em mil reais)	Despesa da administração pública - 2007 (em mil reais)
DUQUE DE CAXIAS	465	842.686	571.060	159.900	18.309.545	952.125
NOVA IGUAÇU	524	830.672	525.146	129.146	5.764.270	595.354
SAO JOAO DE MERITI	35	464.282	343.556	69.103	2.791.700	161.171
QUEIMADOS	77	130.275	89.590	27.764	933.772	63.849
PARACAMBI	179	42.696	30.247	6.888	280.434	70.668
MESQUITA	35	182.495	125.283	20.998	993.326	98.242
NILOPOLIS	19	152.223	117.908	25815	1.004.996	108.116
MAGE	386	232.171	153.995	45.747	1.240.884	171.917
JAPERI	83	89.300	62.032	19.163	397.233	81.875
BELFORD ROXO	80	480.555	293.346	81.842	2.989.323	251.676
SEROPÉDICA	284	72.466	48.387	14.681	420.486	61.205
TOTAL	2.167	3.519.821	2.360.550	601.047	35.125.969	2.616.198
ESTADO RJ	43.696	15.420.375	11.259.334	2.307.714	246.936.060	35.648.437

Tab.1 – Dados referentes a Baixada Fluminense representativos de sua importância regional.



Podemos então verificar que a região, que consideramos como Baixada Fluminense em nossos estudos, corresponde a uma área de aproximadamente 5% do território do Estado do Rio de Janeiro. Não obstante com referência a população e ao número de eleitores, a referida região possui 20% desses quantitativos estaduais, respectivamente.

O Produto Interno Bruto regional corresponde a aproximadamente 14% do PIB estadual. Ressalte-se que a base desse cálculo é 2005, não incorporando, portanto, o forte crescimento desta região, ocorrido até 2007. Outro aspecto relevante é que a administração pública municipal desta região gastou valores correspondente a aproximadamente 7,3% dos gastos da administração pública estadual.

6. IMPORTÂNCIA DOS PRINCIPAIS TÓPICOS DO QUESTIONÁRIO-ROTEIRO

Com base na grade inicial de análise escolhida, dentro do método de pesquisa então adotado, devidamente agregada à concepção de Controle Interno e da inter-relação entre os principais atores que atuam sobre essa instituição, ambos os assuntos abordados no referencial teórico, foi definida uma grade de análise mais refinada, para as entrevistas semi-estruturadas, as quais descrevemos abaixo, ressaltando inclusive sua importância:

6.1 CONCEITUAÇÃO/PERCEPÇÃO

A conceituação/percepção sobre a utilidade do Controle Interno, tanto por parte do seu responsável no âmbito da Prefeitura, como também por parte dos técnicos do Tribunal de Contas do Estado, antes mesmo de qualquer tratamento sobre o assunto, tem por finalidade a tentativa de descortinar possíveis preconceitos subjacentes.

Esta primeira informação, cotejada com o conceito instituído, elaborado consoante uma racionalidade positivista, é um indicador do grau de aceitação/rejeição, intrínseco a esses relevantes atores do processo de Controle Interno, os quais permearão suas ações ao longo de suas atividades, podendo portanto tornar-se um obstáculo na consecução de suas atividades.

Esta aceitação/rejeição dos conceitos estabelecidos contribuirá de maneira significativa, em uma relação diretamente proporcional, à eficiência, eficácia e efetividade das ações de cada um desses atores e, portanto do órgão de controle interno como um todo.

6.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Conceituada Como uma das principais variáveis de um projeto organizacional (Galbraith, 1977), a estrutura vai tratar da escolha do modelo de organização, que em última instância é o que define como se dará o processamento de informações.

Ainda segundo Galbraith, a natureza da tarefa e o nível de desempenho requerido, determinam a quantidade de informação necessária para a consecução dessas tarefas. Quanto mais previsível a tarefa, menos necessidade de informação é requerida para seu cumprimento e vice-versa. Daí decorre o conceito de incerteza, que é a diferença entre o montante de informação necessária à consecução da tarefa e a quantidade de informação que a organização possui para a sua execução.

Tem-se verificado que modelos organizacionais mecanicistas são mais adequados para atuar em ambientes mais estáveis, enquanto que os modelos orgânicos, baseados no processo, seriam mais adequados para a sobrevivência em ambientes instáveis.

Assim sendo, é de suma importância a estrutura organizacional adotada, que será determinante na sobrevivência e/ou sucesso na realização dos objetivos da organização.

6.3 QUALIFICAÇÃO

A qualificação é diretamente proporcional a capacidade de processamento de informações. Esta capacidade de processamento de informação é que definirá a capacidade de resposta organizacional aos problemas enfrentados.

A qualificação é uma variável presente e fundamental, qualquer que seja o tipo de administração, ou seja, não importa se uma organização possui características que a conceitue como inclusa na escola de Administração Clássica, ou na Escola de Relações Humanas, ou ainda num enfoque Contingencial. Em todas elas a qualificação tem peso determinante e, portanto, é também fundamental.

É evidente que, como não poderia deixar de ser, a qualificação requerida também vai variar com a natureza da tarefa, ou seja, seu grau de complexidade. As atividades relacionadas à administração pública na atualidade, são atividades que podem ser inseridas na categoria de atividades complexas, logo os objetivos organizacionais, não só da Prefeitura, bem como do seu controle interno, só poderão ser atingidos caso se possua determinados níveis de qualificação.

6.4 ORÇAMENTO

Este tópico é importante, pois nele ficam definidos os recursos que serão utilizados por determinada unidade organizacional nos seus objetivos, inclusive projetos, operacionalizados por meio de seus programas de trabalho, demonstrando efetivamente a capacidade de atuação e intervenção deste órgão.

Além do aspecto dos recursos necessários para a consecução de suas tarefas, o orçamento, juntamente com a estrutura organizacional, também demonstra o grau de autonomia e independência de determinado órgão, possibilitando ao mesmo iniciativas próprias, deixando de se subordinar à instâncias superiores, algumas de suas ações, visto a não necessidade de obtenção de recursos ordinários, pois já há previsão orçamentária para tal.

Deve-se aqui entender o orçamento como peça estratégica, inclusive de planejamento de médio prazo, visto que a partir da constituição de 1988, foi incorporado no ciclo orçamental o Plano Plurianual (PPA), com vigência por um período de 4 (quatro) anos, dando assim ao gestor, principalmente aos que dão ênfase ao planejamento, ferramenta de grande utilidade.

6.5 INFRA-ESTRUTURA DE INFORMÁTICA

Nos dias de hoje, não se pode mais conceber nenhuma instituição minimamente organizada que não conte com recursos de informática, os quais concebidos como o somatório de recursos de *hardware*, *software* e *peopleware*, compõe a chamada Tecnologia de

Informação. À medida que esses recursos são combinados, através de tarefas lógicas, são criados os chamados sistemas de informação.

Desses sistemas de informação são esperados diversos resultados, que serão mais elaborados, à medida da sofisticação desses próprios sistemas, os quais serão mais ou menos capazes de responder com velocidade às diversas questões que são colocadas num processo de tomada de decisão.

Considerando-se que a matéria prima básica para a execução do controle é a informação, e quanto mais elaborada e precisa for esta informação, melhor será a possibilidade de se ter um controle efetivo, fica clarificada a importância dessa infra-estrutura de informática.

Ashkenas, em sua obra *“The boundaryless Organization: Field Guide”* coloca como paradigma para organizações de sucesso, quatro fatores, dois dos quais, velocidade e integração, podem ser facilmente alcançados através de uma razoável estrutura de informática.

É evidente que o grau de adequação e interação dos processos de trabalho, aos programas, aos equipamentos e aos recursos humanos, será determinante na obtenção dessas características, sendo que podemos eleger, sem sombra de dúvidas, a integração entre os diversos setores de uma organização, como a mais custosa e de maior dificuldade de implantação, mas também é aquela que será capaz de fornecer as informações de melhor qualidade, com a abrangência necessária para uma gestão eficiente.

6.6 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

A abordagem do tema “Transparência e Controle Social” no âmbito das atividades governamentais, após a disponibilização de novas tecnologias, na área de Tecnologia da Informação, está intimamente associado ao que chamamos governo eletrônico.

O governo eletrônico se constitui de todas as utilidades que um sistema de informação pode oferecer, principalmente em relação ao cidadão, seja através de simples prestação de serviços *on-line*, seja pela disponibilização de informações relevantes, inclusive das ações do

governo ou até mesmo pela interatividade entre esses atores. Esses mecanismos, funcionando de maneira adequada, ou seja, garantindo transparência à administração pública, constituem-se de poderoso instrumento para o exercício do chamado “Controle Social”.

Levando-se em conta que o Brasil está aumentando consideravelmente, entre todos os segmentos da população, a utilização dos recursos da informática e também da internet, diminuindo as assimetrias, podemos imaginar o “Controle Social” demandando cada vez mais informações, e portanto aumentando a capacidade de *accountability*, do setor público, desde que os cidadãos estejam devidamente capacitado para o exercício deste controle, por um lado, e por outro, que as informações disponibilizadas sejam feitas numa linguagem mais acessível a esses mesmos cidadãos.

6.7 ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

As atividades desenvolvidas por uma determinada instituição ou por um determinado setor de uma organização, dizem respeito diretamente a congruência entre a teoria e a prática, ou seja, entre aquilo que ela foi concebida para fazer e aquilo que ela efetivamente faz.

Essa questão, principalmente no campo de nossos estudos, que abrangem atividades ligadas à administração pública, onde as tarefas a serem realizadas são regidas por regras e normas, demonstram quão institucionalizadas são essas regras e essas normas.

Tendo em vista que o estado tem o monopólio do uso legítimo da força, e portanto uma alta capacidade de institucionalização, principalmente por meio da coerção, o Controle Interno será conformado de acordo com aquilo que for exigido dele, pelas respectivas autoridades coativas. Vale ressaltar que esse tipo de institucionalização (coercitiva), favorece o excesso de formalismo (Motta, 2006) .

O desafio que se apresenta, no âmbito das atividades referentes à administração pública, é a possibilidade de se internalizar valores mais ligados à persecução de efetividade nas políticas públicas, do que simplesmente na tendência a cerimonialização de práticas administrativas.

6.8 INTER-RELAÇÃO ENTRE OS CONTROLES INTERNOS E EXTERNOS

Considerando-se o Controle Interno e o Controle Externo, como atores que atuam em uma mesma função, que é o controle, e tendo em vista que a porta de entrada do Controle Externo na administração municipal, se faz por meio do Controle Interno, então quão melhor for essa relação entre eles, melhor será a efetividade dessas ações de controle.

Na medida em que as ações dos Controles Internos e Externos possam ser complementares, cria-se um princípio de eficiência no sistema, evitando-se eventuais perdas de carga, tornando as estruturas mais enxutas. Mas isso só é possível a partir de um alinhamento estratégico entre esses dois atores.

Pode-se elencar várias ocorrências que influenciam o grau desse alinhamento estratégico. Entre eles, podemos destacar a congruência das visões dos atores em questão, como a visão que o Controle Interno tem de si próprio, de como ele é visto pelo Controle Externo e como este é visto pelo Controle Interno.

De um lado existe uma desconfiança, diga-se por sinal bastante justificada, de que as Controladorias estariam efetivamente alinhadas aos interesses do executivo, muitas das vezes nada recomendável, ensejando uma série de práticas irregulares por parte do executivo. Por outro lado ainda existe uma cultura, difundida nas administrações municipais, que possíveis irregularidades verificadas pelo braço do Controle Externo, que no âmbito estadual é o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, pode ser resolvida através de “acordos” com os conselheiros do próprio Tribunal, os quais também podem “facilitar as coisas”, possibilitando maior fluidez ao andamento de determinados processos, ou resolvendo problemas ligados a verificação de irregularidades, por seu corpo técnico. Essas questões tem sido trazidas pela mídia ultimamente.

Se de um lado a constante ameaça do Tribunal, à responsabilização do chefe do executivo, por irregularidades que possam vir a ocorrer na prefeitura, dão um certo empoderamento ao Controle Interno, por outro lado, a confiança do executivo de que possíveis problemas com o Tribunal possam ser “acertados” com seus conselheiros, que é o corpo deliberativo deste, atua na direção oposta, enfraquecendo o Controle Interno.

Outro tópico também bastante relevante é quanto as críticas recebidas pelo Tribunal, por rigor excessivo na verificação do atendimento de meras formalidades, provocando um excessivo formalismo na administração, no lugar da avaliação da efetividade de políticas públicas implementadas.

6.9 AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA

Com certeza “Autonomia e Independência” é o principal fator crítico de sucesso para um sistema de controle, especialmente quando este sistema encontra-se no âmbito da administração pública, na qual sempre se verificou, e ainda se verificam, práticas como patrimonialismo, clientelismo e etc.

A estrutura concebida para o Controle Interno na administração municipal, como órgão de linha do executivo, ou seja, hierarquicamente subordinado ao prefeito, certamente não é aquela que se acha mais adequada para a sua efetividade. Por ser o cargo de responsável pelo Controle Interno, um cargo de confiança do prefeito, surge uma natural contradição entre a lealdade do Controlador com a sua chefia direta, que é o prefeito, e a norma estabelecida, cujo cumprimento é fiscalizado pelo Controle Externo, que é última instância, o Tribunal de Contas.

O desafio que se coloca, é como, nesse ambiente adverso e contraditório, pode um sistema de Controle Interno ser efetivo. De qualquer forma, não pode ser descartado, estudos no sentido de se investigar novas modelagens para os sistemas de controle, que venham mitigar esse tipo de problemas.

7. GLOSSÁRIO

. CONSELHOS MUNICIPAIS

São conselhos gestores de políticas públicas, estruturados como órgão colegiado, com previsão de participação plural e paritária, entre Estado e sociedade civil, de caráter técnico, com natureza deliberativa, normativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. São construídos através de iniciativa local e autônoma, confirmada por lei municipal e concebidos como parte integrante da organização

administrativa do Governo Municipal e não como um mecanismo externo de coordenação interinstitucional de prestadores de serviço ou como órgão "consultivo" com representação exclusiva de usuários.

. CRC – CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE

O Conselho Regional de Contabilidade – CRC, subordinado ao Conselho Federal de Contabilidade e com jurisdição sobre todo o Estado do Rio de Janeiro, tem por finalidade fiscalizar o exercício da profissão de Contabilista, assim entendendo-se os profissionais habilitados como Contadores e Técnicos em Contabilidade.

. ECG – ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO

A Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – ECG/TCE-RJ, órgão autônomo vinculado a presidência do referido Tribunal, iniciou suas atividades em agosto de 2005, objetivando, de uma maneira abrangente, a capacitação dos quadros da administração pública e seus agentes. Tem oferecido sistematicamente, uma série de cursos de curta duração, aos servidores dos municípios jurisdicionados, com foco na operacionalização da administração pública, cobrindo áreas como licitação, orçamento, contratos, Controle Interno e outras diversas.

. LRF – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.

. PMAT – PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E GESTÃO DOS SETORES SOCIAIS

O Programa de Modernização da Administração Tributária e gestão de setores sociais básicos - PMAT, é gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social –

BNDES, através de recursos ditos estáveis e não inflacionários, por intermédio de ações que visem a melhoria da administração geral, assistência a criança e jovens, saúde, educação e geração de trabalho e renda.

. PPA – PLANO PLURIANUAL

O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, estabelecido constitucionalmente dentro do ciclo orçamentário, que define os programas e ações, da administração pública, para um período de quatro anos, não coincidentes com o mandato do chefe do executivo, inclusive com os objetivos e metas a serem atingidos.

. SICODI – SISTEMA DE COMUNICAÇÃO DIGITAL

Ferramenta que utiliza tecnologia da informação, que permite ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, o envio pela internet de comunicações, notificações, citações e outros tipos de atos e decisões do plenário, a prefeitos, secretários municipais e estaduais, vereadores, presidentes de fundações e autarquias e ex-administradores dos municípios e governo do estado, visando economia de tempo e recursos.

. SIGFIS – SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO FISCAL

SIGFIS é um sistema informatizado, utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que recolhe informações referentes a gestão fiscal dos municípios fluminense, a medida que os mesmos vão ocorrendo, a fim de otimizar o processo de controle das contas públicas. Essas informações fornecem subsídios para o planejamento e programação das inspeções e permite a realização de pesquisas sobre os atos de gestão dos responsáveis pelos órgãos jurisdicionados.

. TCE – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989 conferiu ao TCE o papel de auxiliar da Assembléia Legislativa Estadual e das Câmaras Municipais, dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, no exercício do controle externo do Estado e Municípios

respectivamente. As competências privativas do Tribunal constam dos artigos 122 a 134 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e prevêm, entre outras competências, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e Municípios, e das suas respectivas entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O TCE é um tribunal administrativo. Julga as contas de administradores públicos estaduais e municipais e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos nesse âmbito regional, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público estadual ou municipal. Conhecido também como Corte de Contas, o TCE é órgão colegiado. Compõe-se de sete conselheiros. Cinco deles são indicados pela Assembléia Legislativa e dois pelo Governador do Estado, aprovados pela Assembléia Legislativa. Suas deliberações são tomadas, em regra, pelo Plenário.

Teoricamente não há submissão entre a Assembléia Legislativa e o TCE, pois cada qual detém prerrogativas próprias – existindo uma relação de cooperação entre esses atores. Por não ser parte do Poder Judiciário, suas decisões são apenas administrativas e não fazem coisa julgada - por isso, em regra, são recorríveis para a Justiça.

. TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao TCU o papel de auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo. As competências constitucionais privativas do Tribunal constam dos artigos 71 a 74 e 161, e prevêm, entre outras competências, 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.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um tribunal administrativo. Julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Conhecido também como Corte de Contas, o

TCU é órgão colegiado. Compõe-se de nove ministros. Seis deles são indicados pelo Congresso Nacional, um, pelo presidente da República e dois, escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao Tribunal. Suas deliberações são tomadas, em regra, pelo Plenário – instância máxima – ou, nas hipóteses cabíveis, por uma das duas câmaras.

Administrativamente enquadrado no Poder Legislativo, tem situação de órgão auxiliar do Congresso Nacional, e como tal exerce competências de assessoria do Parlamento, bem como outras privativas. Teoricamente não há submissão entre o Congresso e o TCU, pois cada qual detém prerrogativas próprias – existindo uma relação de cooperação entre esses atores. Por não ser parte do Poder Judiciário, suas decisões são apenas administrativas e não fazem coisa julgada - por isso, em regra, são recorríveis para a Justiça.

. TOMADAS DE CONTA ESPECIAL

A Tomada de Contas Especial é um processo excepcional de natureza administrativa, devidamente formalizado e dotado de rito próprio, que visa apurar responsabilidade daquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário ou que não cumpra o dever de prestar contas .

. TRANSPARENCIA BRASIL

Originária da *Transparency International*, entidade fundada em 1993 para o combate a corrupção a nível mundial, estabelecida em mais de 90 países, a Transparência Brasil, é uma organização brasileira, independente e autônoma, que tem como principal objetivo a luta contra a corrupção no Brasil. A organização foi fundada em abril de 2000 por um grupo de pessoas e organizações não-governamentais e encontra-se sediada em São Paulo.

A Transparência Brasil procura incrementar o acesso a informação tanto para o chamado Controle Social direto, bem como para os órgãos de controle do estado, através da disponibilização de diversas publicações, serviços, ferramentas e bancos de dados, que permitem algum monitoramento da corrupção política no Brasil, acessíveis gratuitamente pela internet.

8. ENTREVISTAS COM OS RESPONSÁVEIS PELOS CONTROLES INTERNOS E TÉCNICOS DO TCE

Em conformidade com a metodologia de pesquisa definida no capítulo 4, selecionamos para as entrevistas os chefes dos setores de Controle Interno das prefeituras dos municípios de Nilópolis, Belford Roxo, Nova Iguaçu, Paracambi, São João de Meriti e Seropédica, totalizando seis Controladores e mais três técnicos do TCE, sendo dois deles também instrutores da Escola de Contas e Gestão do referido Tribunal de Contas.

Para que se possa cotejar as opiniões obtidas de forma mais eficiente, transcrevemos as entrevistas realizadas, agrupando o material obtido, por categoria, definida para grade de análise. Também para efeitos de maior praticidade, chamamos os entrevistados representantes do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro de técnico 1, 2 e 3.

Para efeitos de uma melhor transcrição, utilizamos os termos responsável pelo Controle Interno, chefe do órgão (central) de Controle Interno e Controlador, com o mesmo significado.

8.1 CATEGORIA “CONCEITUAÇÃO/PERCEPÇÃO”

O Controlador de Nilópolis entende o Controle Interno como um *staff* do Prefeito, que “*orienta e acompanha*” os trabalhos efetuados, tendo com ênfase a prevenção, sendo necessário conhecimento para o exercício do cargo de Controlador, “*se não, não consegue orientar*”. Além disso, em sua opinião, é necessário que sejam agregadas ao Controle Interno competências de várias áreas do conhecimento, como contabilidade, engenharia, direito e etc.

Já o chefe do setor de Controle Interno de Belford Roxo, falando de como percebia o Controle Interno, manifesta sua opinião colocando a grande importância do referido órgão, desde que esse ele tenha efetivamente autonomia para decidir. Segundo ele “*esta autonomia nós temos aqui. Aqui não se modifica nada em função de pedidos, nem que seja do Prefeito ou Vice-Prefeito*”.

Continuando, o Controlador de Belford Roxo, fala da importância de se proteger o chefe do executivo, a fim de que após seu mandato não fiquem pendências com o Tribunal de Contas. *“Eu recebo coisa aqui do TCE de 1998”*, disse ele.

Tendo em comum com os Controladores anteriormente citados, o aspecto de proteção ao chefe do executivo, o Controlador de Nova Iguaçu, acrescenta mais um viés na concepção de Controle Interno, demonstrando a sua preocupação com o Controle Externo, como segue:

O Controle Interno para a administração hoje é essencial, porque em sendo eficiente, ele representa uma previsão de problemas futuros, a fim de que eles sejam evitados, ainda no âmbito interno da própria administração. Nós, responsáveis pelo Controle Interno, devemos evitar que a administração venha amanhã, a ter problema com o Tribunal de Contas e Ministério Público, protegendo o prefeito de seus próprios atos e dos atos dos seus assessores. O chefe do executivo, que em tese responde por tudo, por mais honesto que seja, não consegue acompanhar tudo.

Em linha similar a dos Controladores já entrevistados no que se refere a atuação focal do Controle Interno, qual seja a proteção ao prefeito, o chefe do Controle Interno de Paracambi, argüido sobre qual era a sua percepção quanto a utilidade do controle interno, declarou:

O Controle Interno visa proteger o prefeito. Dar legitimidade e legalidade, de certa forma, às atitudes que o prefeito pretende fazer para colocar em prática seu projeto eleitoral. Deve-se ressaltar que a legislação para o Controle Interno é muito mais abrangente, como execução orçamentária, prestação de contas, que também fazem parte de nossa atividade aqui. Contudo o foco principal é legitimar e permitir que as atitudes e ações do prefeito sejam feitas de acordo com a lei.

Nessa questão, a percepção que tem o Controlador de São João de Meriti, é que a principal atuação do Controle do Interno deva ser preventiva, da mesma forma que também já se manifestaram os outros Controladores, não obstante que para esses, a proteção ao prefeito seja sua primeira preocupação. Perguntado sobre sua visão particular da instituição Controle Interno, o mesmo declarou:

Essa questão do Controle Interno é muito recente. Só com a LRF é que isso ficou mais veemente, embora a Constituição seja clara em relação a isso, só agora a administração pública está tomando providências. É preciso amadurecer mais essa questão, até mesmo porque é preciso qualificação para essa área, o que na administração pública é muito difícil. Toda empresa seja ela privada ou pública, tem que ter um Controle Interno para se corrigir erros que acontecem, para que eles possam ser sanados. A administração pública é muito complexa.

O controle vai necessariamente ajudar as outras secretarias a tirar dúvidas, consertar os erros, ou seja, apontar para o administrador, o caminho certo que ele deve trilhar.

Expressou ainda o Chefe do Controle Interno de São João de Meriti, que este órgão deve ter também como objetivo ajudar às outras secretarias, a fim de tirar dúvidas e consertar erros. Colocou ainda, que a Contabilidade seria o único instrumento através do qual seria indicado, para o administrador, que caminhos seguir para atingir as metas traçadas em sua plataforma política, já que é lá que todas as informações são centralizadas.

Enquanto isso, a visão do responsável pelo Controle Interno do município de Seropédica é basicamente Contabilista. Para ele o “*Controle Interno é um braço da Contabilidade*”. No seu entendimento o Controle Interno não pode ter uma visão de Controle externo. Além disso, deve resguardar o chefe do executivo, principalmente com relação às ações de seu secretariado.

Ainda dentro da categoria Conceituação/Percepção, mas passando agora para as declarações obtidas dos técnicos do TCE/RJ, o seu técnico 1, Instrutor de Controle Externo da Escola de Contas e Gestão, inicialmente perguntado se achava necessário a existência de um Controle Interno, e se sozinho o Controle Externo (TCE), não daria conta do recado, assim se pronunciou:

A necessidade é total e absoluta. O Controle Interno é uma ferramenta fundamental para a correta aplicação de recursos públicos e de jeito nenhum o Controle Externo pode sozinho dar conta do recado. A filosofia é diferenciada. O Controle Interno e Externo trabalham em perspectivas diferentes. O Controle Interno está mais próximo da realidade. Então o Controle Externo é facilitado ou não pela existência do Controle Interno. As atribuições são as mesmas, com enfoques diferentes.

Formulou-se a mesma pergunta ao técnico 2 – Instrutor de LRF da Escola de Contas e Gestão do TCE, também com o objetivo esclarecer a sua posição pessoal, com relação à necessidade de existência do Controle Interno e se suas atividades não poderiam ser exercidas pelo próprio Controle Externo. Obtivemos a seguinte resposta:

O Controle Interno é fundamental. O Controle Externo, a quinze anos atrás, estava suprimindo uma ausência do Controle Interno, que desde então iniciou sua estruturação e aí pode-se fazer um trabalho mais com o Controle Interno do que

com os setores das prefeituras. Quando o Controle Interno está estruturado, o Controle Externo consegue desenvolver melhor o trabalho dele.

Discorreu ainda o técnico 2 do TCE, sobre sua visão da relação entre o Tribunal de Contas e o poder legislativo, afirmando que este último não atua no controle do executivo como deveria. Segundo o técnico do TCE, o poder legislativo aguarda o Tribunal fazer o papel que lhe caberia. Para ele o TCE e o poder legislativo deveriam andar juntos, o que não ocorre. Em sua opinião o legislativo seria um Controle Externo muito mais efetivo que o do próprio Tribunal, porque, a princípio, ele está próximo de seus representados, que seria a sociedade local, podendo saber de suas reais necessidades, seus sentimentos, o dia a dia das comunidades e da própria administração municipal, podendo assim, melhor acompanhar a própria execução do orçamento.

Já o técnico 3 – Analista de Controle Externo, respondendo a primeira pergunta a ele formulada, que versou sobre a sua percepção sobre a necessidade de existência de um Controle Interno e a possibilidade do Controle Externo atender às todas as necessidades da função controle, forneceu a seguinte resposta:

O objetivo final do Controle Interno é aumentar a eficiência do setor público, no sentido de fazer com que o gestor público faça uma boa gestão dos recursos públicos. Quanto ao Controle Externo atender a todas as necessidades do controle, acho que não. A minha percepção é que o Controle Interno é importantíssimo. Eu acho que assim como não adianta existir o Controle Interno sem uma burocracia no sentido weberiano, sem um corpo técnico, seja no município, no estado ou na área federal, não adianta ter um Controle Interno bem estruturado, bem equipado, mas quem toca a máquina ali não estar preparado.

Argüido sobre a relação do TCE com o poder legislativo, o técnico 3 do Tribunal, coloca a possibilidade de haver alguma diferença entre o tratamento dado ao poder executivo e àquele dado ao judiciário e legislativo, principalmente em relação a este último. Embasa sua opinião, primeiramente colocando o fato de que o Controle Externo sobre Tribunal é feito pela própria entidade e que o segundo fator seria o critério de indicação dos membros do Conselho Deliberativo do Tribunal, que tem a sua última instância de aprovação no poder legislativo. O sentimento de gratidão do conselheiro, para com aqueles que o indicou, pode atrapalhar esta atuação.

8.2 CATEGORIA “ESTRUTURA ORGANIZACIONAL”

O chefe do Controle Interno de Nilópolis, declarou contar com uma estrutura atual de dez pessoas, para atender dezesseis secretarias, avalia a atuação do Controle Interno como *“longe do ideal”* e também longe de atender as suas atribuições constitucionais. Reclama ainda pela falta de infra-estrutura. Segundo ainda o Controlador, essa avaliação não era a mesma que fazia o antigo responsável pelo Controle Interno.

Com relação a modelagem organizacional adotada pela Prefeitura no que diz respeito ao Controle Interno, o chefe do Controle Interno de Nilópolis, prosseguiu em sua entrevista, dizendo que alguns órgãos que não estão em seu organograma, deveriam estar a ele vinculados (como por exemplo a Contabilidade que está na Secretaria de Fazenda). Segundo ainda informou, esse problema é mitigado pela *“boa relação”* com as outras Secretarias. Não obstante essa opinião, o mesmo acredita que o organograma deveria continuar como está.

Também no Município de Belford Roxo, o Controle Interno tem *status* de Secretaria Municipal, e está diretamente subordinada a chefia do executivo, como declarou o seu chefe do Controle Interno. Prosseguindo, informou que a Controladoria conta com um efetivo atual de 21 funcionários e está sub-dimensionado, conforme sua própria avaliação. *“Precisamos reforçar o atendimento ao Tribunal de Contas do Estado”*.

Com relação a uma possível mudança na estrutura do Controle interno, agregando às suas atividades outros órgãos existentes na prefeitura, como a Contabilidade, por exemplo, que no organograma atual se encontra na Secretaria de Fazenda, no sentido de torná-lo mais otimizado na realização de suas funções, o responsável pelo Controle Interno de Belford Roxo, se manifestou desejoso de diminuir o número de tarefas executadas, não obstante concordar ser a Contabilidade um órgão de controle. Este excesso de tarefas se dá em função do alto grau de confiança do chefe do executivo que inclusive lhe pediu: *“faz uma lei para sua secretaria tomar conta de tudo para eu não ter os problemas que tive no passado”*.

Já com relação a Estrutura Organizacional do setor de Controle Interno do Município de Nova Iguaçu, seu responsável informou que o Controle Interno trabalha juntamente com o Planejamento, Orçamento, Contabilidade e Tesouraria, estando todos abrigados dentro de uma grande estrutura que é Secretaria de Controle, Despesa e Planejamento

Perguntado sobre o dimensionamento do órgão, o Controlador de Nova Iguaçu considera que o referido dimensionamento atende bem a demanda efetuada pelas onze secretarias municipais da prefeitura. *“Cumprimos todos os prazos”*, afirmou. Ele também considera o organograma interno bem desenhado. Nessa linha, não vê necessidade de nenhuma mudança na estrutura interna do setor para efeitos de otimização dos trabalhos realizados.

O responsável pelo Controle Interno do município de Paracambi, em seu processo de entrevista, informando sobre estrutura organizacional, esclareceu que o órgão de Controle Interno da prefeitura possui *status* de secretaria, com um quadro atual de sete pessoas. Declarou também que o setor não está bem dimensionado conforme podemos extrair de sua colocação:

O setor de Controle Interno não está bem dimensionado. Carece estrutura física e até mesmo qualificação de pessoal, por que os cargos do Controle Interno não são cargos efetivos e sim de livre nomeação. Muita das vezes agente acaba tendo um ou dois funcionários nomeados e quando eles se capacitam está na hora de sair.

Neste contexto, o responsável pelo Controle Interno de Paracambi, já solicitou ao prefeito várias vezes, verbalmente, concurso para os quadros do setor. Mas até o momento não existe nenhuma programação. Segundo sua avaliação, o setor de controle deveria ter, pelo menos, uma Superintendência e uma Assessoria, efetivos, para dar mais segurança ao ordenador de despesa, porque *“um funcionário efetivo tem um posicionamento mais seguro”*. Com relação ao organograma interno, só faria uma mudança, trazendo para dentro da estrutura do Controle Interno a Coordenação de Patrimônio, pois na prática já funciona assim.

Da mesma forma que os municípios anteriormente citados, a prefeitura municipal de São João de Meriti, que possui um total de nove secretarias municipais, tem seu setor de Controle Interno como uma delas, ou seja, está diretamente subordinada ao prefeito, conforme declarou o chefe da sua Controladoria, na entrevista concedida. Não obstante possuir organograma interno, nem todas as posições previstas estão preenchidas, principalmente em função da dificuldade, segundo o responsável pelo Controle Interno, de se encontrar pessoal qualificado. Existem atualmente sete funcionários para um quadro previsto de treze.

Com relação ainda ao desenho organizacional, a opinião do chefe do Controle Interno da prefeitura de São João de Meriti, é de que a Contabilidade deveria estar dentro de sua órbita e não na Secretaria de Fazenda com atualmente se encontra, tendo em vista que a este último órgão, só caberiam atividades ligadas à arrecadação.

Similarmente aos municípios anteriormente tratados neste tópico, sobre estrutura organizacional, o município de Seropédica possui a seu órgão de Controle Interno com *status* de secretaria municipal, ou seja, está também diretamente vinculado ao chefe do executivo, conforme informou seu Controlador no processo de entrevista. Informou ainda que o seu setor conta com um quadro composto de um Sub-Controlador geral e quatro Sub-Controladores adjuntos, todos de livre nomeação (cargos de confiança) para as áreas jurídica, administrativa, contábil e engenharia, conta também com mais uma pessoa para auxiliar nas atividades administrativas em geral. Sobre esse aspecto em particular declarou:

Em todos os lugares que assumi cargo de comissão eu costumo trabalhar com o pessoal da casa, eu preparo o pessoal da casa. Até hoje eu nunca carreguei equipe junto comigo. Eu sempre cheguei sozinho nos lugares e preparo o pessoal. Foi o que eu fiz aqui de início. O município aqui tem poucos servidores efetivos, para você ter uma idéia, só temos um contador de nível superior efetivo, não tem nem técnico em contabilidade.

Ainda sobre o aspecto estrutura, declarou o Controlador de Seropédica:

Aqui tem muita bobeadas. O município carece de mão de obra especializada. Eu estou quase tendo que ser o contador do município. Muita coisa que foi feita errada no passado, estou tentando consertar dentro do exercício de 2007.

Em função dessas peculiaridades, o chefe do Controle Interno de Seropédica, avalia que faz-se então necessário a utilização de pessoal extra-quadros. Com essas especificidades, foi montada a atual estrutura do setor de controle, compostas de sete funcionários, cinco deles com nível superior. Nenhum desses servidores é de carreira (orgânico), ocupando, por conseguinte, cargos em comissão.

Passando para o opinamento dos representantes do Controle Externo, com relação à estrutura organizacional ótima para os órgãos de Controle Interno municipais, a fim de cotejá-los com as informações anteriormente obtidas dos Controladores entrevistados, assim se pronunciou sobre a matéria o técnico 1 do TCE:

Essa é uma pergunta que tem que ser analisada sob vários aspectos. Você tem municípios grandes médios e pequenos e para cada estrutura que você tem, o volume de recursos que vai ser fiscalizado, a quantidade de secretarias que você tem, você vai precisar de uma estrutura um pouco maior. Já em determinados municípios que tem um volume de recursos menor, você precisa de uma estrutura menor. A estrutura e o tamanho do Controle Interno tem que ser da magnitude do trabalho que ele vai efetuar dentro do município e com uma certa autonomia funcional.

Em continuidade ao seu processo de entrevista o técnico 1, como resposta a pergunta de se as prefeituras tem condições de manter uma estrutura capaz de atender às suas atividades constitucionais e, por conseguinte de atender ao próprio TCE, declarou:

Eu acho que elas deveriam fazer, mas a gente sabe, por meio de nossas auditorias e trabalho de campo, que essa função é muito negligenciada. Eu acho que deveria ser dada mais importância para esse tema. E essa atenção vai muito da percepção do gestor que muitas vezes pensa assim: O Controle Interno só vai me atrapalhar. Eu preciso inaugurar essa obra. Se passar por lá vai atrasar o processo. Mas na realidade O Controle Interno é para resguardar o administrador público, manter a execução da receita e da despesa dentro dos ditames legais.

Prosseguindo ainda, o técnico 1 do TCE informou que após o advento da LRF, foi concedido um prazo para as prefeituras se adequarem, principalmente no que diz respeito ao Controle Interno, mas poucas conseguiram. Falou ainda de um recrudescimento da fiscalização do Tribunal, inclusive na direção de mais responsabilização do Controle Interno, não obstante serem sabedores que melhorar a estrutura, muita das vezes, independe do chefe do Controle Interno.

Outra posição também apresentada, ainda conforme declaração do técnico 1 do TCE, é que não existe recomendação do Tribunal, de adoção de determinada configuração orgânica para a composição do Controle Interno. A visão do Tribunal é que o Controle Interno se especialize nas funções de controle, as quais são compostas de outras funções suportes, como por exemplo informática, que deverão dar suporte a função primária do setor. O Controle Interno, como órgão central de controle, deverá fiscalizar as rotinas de controle existentes no diversos órgãos do município, coordenando as funções setoriais de controle.

Com relação ao tópico ora abordado - estrutura organizacional - o técnico 2 do TCE assim se manifesta sobre a possibilidade de prescrição, pelo Tribunal, para a estrutura organizacional do Controle Interno municipal:

Não existe um modelo padrão. Ainda não consegui encontrar até hoje, nenhum Controle Interno devidamente estruturado, efetivamente estruturado. Mas comparado com o que a gente vinha observando de quinze anos para cá, não existe comparação. Da mesma forma o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de quinze anos para cá, se estruturou muita mais. Há quinze anos atrás ainda estávamos na idade da pedra.

Questionado quanto à condição dos municípios manterem uma estrutura capaz atender as demandas do Tribunal de Contas, bem como as previstas constitucionalmente, o técnico 2 do TCE é de opinião que sim. Para ele, a principal barreira não é a financeira e sim de capacidade técnica, imaginando um Controle Interno composto minimamente de contador, economista, advogado. Para ele “o que você gastaria no Controle Interno economizaria em vários setores”. Isso se daria em função da melhoria da gestão proveniente desses controles. Nessa mesma linha, informou que o Tribunal não prescreve sobre as atividades que deveriam ficar dentro da estrutura do Controle Interno.

Finalizando o tópico, temos o posicionamento do técnico 3 do TCE quanto ao questionamento, sobre qual seria a estrutura organizacional ótima para um órgão de Controle Interno municipal:

Para mim o Controle Interno tem que ter status de Secretaria, mas o Controlador teria que, entre aspas, ter um mandato, um pouco mais da autonomia. Dar um pouco mais de estabilidade ao chefe do controle. Acho também que o corpo técnico tem que ser concursado do próprio município, com salários compatíveis com as condições que o município pode oferecer. Tem que pegar esse pessoal, treinar e formar um corpo técnico capaz. O que se vê nos municípios são Controladorias com muito cargo em comissão.

Também foi ainda perguntado ao entrevistado, neste mesmo segmento, se em sua opinião as prefeituras teriam como manter uma estrutura capaz de atender a todas as suas atividades constitucionais e também àquelas demandadas pelo Tribunal de Contas do Estado e a resposta obtida passou pelo questionamento de como o Tribunal exerce suas atividades. Inicialmente citou o TCU como paradigma, afirmando que esta corte de contas “pede pouco papel” e está mais preocupada nas inspeções de avaliação de programas. Para ele os Tribunais estaduais estão atrasados em relação ao TCU e “pedem muita coisa”, com baixa efetividade. Como consequência é necessário uma significativa estrutura só para receber ofícios do Tribunal, preparar suas respostas e respectivos envios dentro de prazos determinados. Mas também acha que já está ocorrendo um processo de mudança, informando inclusive que os

técnicos do TCE, inclusive ele próprio, realizaram e vem realizando cursos de avaliação de programas, ministrados pelo próprio TCU.

Para agravar essa situação, o técnico 3 do TCE cita que esse problema de falta de estrutura passa pela constituição de 1988, que permitiu a criação de inúmeros municípios, alguns “*com apenas uma rua*” e que eles não conseguem arrecadar nem IPTU, nem ISS e que vivem de repasses da União e do Estado e, portanto, não conseguem ter uma estrutura que comporte uma Controladoria. Em sua opinião ainda, essa impossibilidade de controle, nesses pequenos municípios, passa também pela pessoalidade das relações. Como exemplo colocou a dificuldade de um fiscal de ISS ou IPTU, fiscalizar um próprio vizinho.

Termina o técnico 3 do TCE suas considerações sobre estrutura organizacional, declarando também que ainda não verificou, nenhuma recomendação do TCE, pré-determinando que o Controle Interno ficasse circunscrito a determinadas atividades, visto sua importância para o setor.

8.3 CATEGORIA “QUALIFICAÇÃO”

Com formação em ciências contábeis e com experiência na área, inclusive auditoria, o responsável pelo Controle Interno de Nilópolis informou que ingressou na prefeitura em 2003, sendo este seu primeiro contato com a administração pública. Sua chegada a prefeitura se deu por critérios técnicos, tendo em vista que foi indicada ao atual prefeito (que está agora em seu 2º mandato) por intermédio de uma empresa de consultoria para o cargo de Diretora de Contabilidade e que “*seus conhecimentos de gerência fizeram com que ela subisse*”.

Destaca ainda o Controlador de Nilópolis, a preocupação do atual prefeito com a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao contrário de seu antecessor, reforçando a necessidade de um Controle Interno que pudesse lhe dar mais garantias.

Prosseguiu informando que do total das dez pessoas lotadas em seu órgão, 50% tem nível superior. Uma parte dessas pessoas entrou em 2003, por concurso, as outras são oriundas da administração anterior e outras ocupam cargo de confiança nesta administração.

Com referência a capacitação, só são disponibilizados para os funcionários da Controladoria de Nilópolis, os cursos gratuitos oferecidos pela Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Não existe previsão orçamentária para gastos com treinamento, havendo somente recursos para aquisição de publicações especializadas. Frisou ainda que todos os componentes do órgão já fizeram, pelo menos, um curso do Tribunal de Contas.

Passando agora para o responsável pelo Controle Interno de Belford Roxo, o mesmo declarou que é formado em direito e ingressou na administração pública em 1997, a convite da atual prefeita, assumindo a Comissão de Licitação. Segundo ele o fato de ser formado em direito lhe dava facilidade para assimilar as competências necessárias para dar cabo da tarefa ora imposta. Em 1998 fez concurso para o quadro de fiscal de tributo e foi convidado então pela atual prefeita a assumir a Secretaria de Fazenda. Alegando não ter conhecimentos para ocupar a função obteve a seguinte resposta da prefeita: “*você não conhecia licitação e deu certo*”. Ocupou o cargo de secretário de fazenda até o final daquela administração em 2000.

Do atual quadro da Controladoria de Belford Roxo, aproximadamente 30% (trinta por cento) tem formação superior. Nenhuma das pessoas lotadas no setor de controle veio da administração anterior. Todas as pessoas são novas na administração, ou seja, sem experiência anterior. Somente 02 (dois) funcionários são permanentes, todo o restante ocupa cargo de confiança.

Com relação a capacitação dos servidores, o responsável pelo Controle Interno de Belford Roxo afirmou que tem utilizado somente os cursos gratuitos oferecidos pelo Tribunal de Contas do Estado, através da sua Escola de Contas e Gestão.

Outra questão relevante, também levantada pelo Controlador, foi a dificuldade em se recrutar pessoas com qualificação, em virtude dos baixos salários pagos pela administração pública municipal. Para contornar este problema o mesmo utilizou o expediente de criação de três cargos de subsecretários, a fim de abrigar esta mão de obra mais qualificada.

Já na análise das informações prestadas pelo responsável pelo Controle Interno da prefeitura de Nova Iguaçu, referente a categoria “qualificação”, da entrevista semi-estruturada, o mesmo declarou que milita na administração pública desde 1999, tendo

trabalhado em secretarias afeitas a atividades diversas, como Saúde, Obras, Educação, tanto no âmbito municipal quanto estadual, atividades essas que conferiram ao mesmo uma experiência bastante consolidada no âmbito da administração pública.

O Controlador também informou que chegou à prefeitura de Nova Iguaçu em 2005, através de indicação técnica, para ocupar o cargo de assessor jurídico da Secretaria de Fazenda. Posteriormente surgiu uma vaga no controle, e segundo o próprio, *“minha passagem foi mais ou menos natural, pois já tinha exercido essa atividade em outras prefeituras”*.

Informou ainda que conta com um efetivo de aproximadamente quinze pessoas, das quais 70% com nível superior, em formações diversas como advogado, contador e administrador de empresas. Avalia seu pessoal como tendo *“boa experiência na área de auditoria”*, sendo que todos, e não só os possuidores de nível superior, possuem domínio da área de atuação. No sentido de minimizar erros, declarou: *“Se eu faço o trabalho pessoalmente, eu peço para alguém da equipe revisar, e todo trabalho feito pela equipe eu reviso”*.

Informou ainda que todo o pessoal do setor foi mudado na atual administração. Tal fato foi justificado pelo responsável pelo Controle Interno de Nova Iguaçu como sendo uma consequência de não haver funcionários orgânicos no setor. *“Não tenho gente efetiva. Todos os funcionários são cargo de confiança”*.

Com relação a treinamento, informou ainda o Controlador de Nova Iguaçu, que poderá utilizar recursos do PNAFM (Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal), programa este cuja gestão é efetuada pelo Ministério da Fazenda, por meio de recursos oriundos do BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento, com contrapartida do município, recursos esses já recebidos pela prefeitura, segundo ainda informou. De qualquer forma, os únicos treinamentos realizados ao longo do exercício de 2007, foram aqueles oferecidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

No que diz respeito ao município de Paracambi, no aspecto qualificação de pessoal, dos sete componentes do Controle Interno, todos desta administração, seis possuem nível superior e fizeram pelo menos uma pós-graduação. Ressalte-se que o Controlador Geral é

formado em Direito, tendo feito três cursos de pós-graduação, conforme sua própria informação.

Relatou ainda o Controlador Geral de Paracambi que em 2004, o atual prefeito perdeu as eleições nas urnas, mas em virtude da ocorrência de fraude eleitoral, o mesmo ingressou em juízo, e conseguiu afastar o vencedor, assumindo então a chefia do executivo municipal. Tendo em vista que o atual Controlador Geral participou, na ocasião, diretamente desse processo de afastamento do ex-prefeito, tendo então atuado como advogado, foi então convidado pelo atual prefeito para assumir o cargo de Controlador Geral, sendo que a especificidade do cargo oferecido se, deu por estar o atual chefe do Controle Interno, terminando o curso de finanças públicas. Esta é também a sua primeira experiência efetiva na administração pública.

Com referência às atividades de treinamento do pessoal de Controle Interno da prefeitura de Paracambi, informou também o Controlador que não existe um programa e sim um critério de que, a cada trimestre, o funcionário do setor de controle participe de pelo menos um curso, ofertado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Não há também previsão orçamentária para programa de capacitação ou treinamento.

Já em São João do Meriti, o atual chefe do Controle Interno é formado em Contabilidade, possuindo aproximadamente dez anos de prática na administração pública, já tendo atuado em outras prefeituras, sempre ligado a área de controle. Iniciou sua trajetória na administração pública através do seu envolvimento político com um grupo de pessoas do município de Búzios, de onde sua esposa é natural, e quando da emancipação da cidade, foi convidado pelo então prefeito, colega de turma de faculdade de sua mulher, a ocupar um cargo na Fazenda. Chegou ao atual cargo, em função de indicação do governador do estado, por solicitação do próprio prefeito, em virtude de dificuldades deste, em encontrar uma pessoa que pudesse ocupar o cargo de Controlador.

Dos sete servidores do setor de controle de São João de Meriti, três possuem nível superior. Todos pertenceram à administração passada, a menos de um deles, trazido pelo atual titular da pasta e somente dois são funcionários orgânicos, apesar de todos terem cargo de confiança. Todos os funcionários também participaram de algum curso oferecido aos

servidores das prefeituras, pelo Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, por meio de sua Escola de Contas e Gestão, sendo essas as únicas ações de treinamento de pessoal.

Tratando agora da prefeitura do município de Seropédica, o seu responsável pelo Controle Interno informou em seu processo de entrevista, que possui sólida experiência na administração pública estadual e municipal, tendo iniciado sua carreira em 1970, como contador da prefeitura de Niterói. Em seguida fez concurso para o Tribunal de Justiça e ficou a disposição do Estado do Rio de Janeiro, após a fusão dos antigos Estado da Guanabara e Estado do Rio de Janeiro. A partir de então, assumiu diversos cargos na administração estadual, em secretarias, fundações e autarquias, sempre ligados à área contábil. Especificamente na Secretaria de Planejamento de Estado, em 1976, assumiu a assessoria técnica aos municípios do interior, para assuntos de orçamento e contabilidade, e nessa ocasião desenvolveu amplos conhecimentos, que o possibilitou a prestar consultoria a vários municípios, principalmente após sua aposentadoria durante o governo Marcelo Alencar.

Chegou ao cargo de Controlador de Seropédica, em janeiro de 2008, por meio da indicação de um ex-prefeito do município de São João de Meriti, em pleno decorrer da atual administração (iniciada em maio de 2006). Segundo informou, *“o antigo Controlador não logrou êxito naquilo que ele quis fazer. O Município é praticamente novo, com algumas peculiaridades que agente tem que se adaptar”*. Por esta não adaptação perdeu o cargo. Vale ressaltar que o conhecimento com o referido ex-prefeito que o indicou para o cargo, surgiu através de um convite de um amigo comum, para desenvolver trabalho, junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de defesa deste ex-prefeito.

Segundo ainda informou o Controlador de Seropédica, não há nenhuma previsão orçamentária que diga respeito a capacitação, mas caso haja necessidade pode-se fazer uma suplementação orçamentária que venha atender a esse tipo de despesa. Perguntado sobre os cursos do Tribunal de Contas, disse que faz questão que seu pessoal frequente esses cursos.

Entramos agora no processo de entrevistas com os técnicos do TCE, na categoria qualificação. Assim sendo iniciou-se este segmento da entrevista com o técnico 1 do TCE, perguntando-se ao mesmo, qual seria o perfil mais indicado para a chefia do Controle Interno, onde foi obtida a seguinte resposta:

A norma legal indica que o cargo seja ocupado por um contabilista, mas a gente sabe que a função do Controle Interno é uma função multidisciplinar. Você precisa de que? Se vai auditar uma obra precisa de um engenheiro, se vai fazer uma auditoria contábil precisa de um contador, se vai fazer uma auditoria em contrato ou licitação, precisa de um advogado. É multidisciplinar. Acho mais adequado um perfil generalista, que conheça todas as áreas.

Em prosseguimento, explanou o técnico 1 do TCE, que achava bastante importante que o chefe do Controle Interno possuisse experiência anterior *“principalmente com essa visão mais ampla do que é administração pública. Se você pega um contador que só sabe aquela matéria, não vai te ajudar muito, ou um advogado que sabe muita parte jurídica que pode ficar vendido na contábil”*.

Acha ainda viável, o técnico 1 do TCE, a idéia de haver alguma exigência legal para a qualificação mínima para a chefia do Controle Interno. De qualquer forma, o importante seria um corpo profissional organizado em carreiras, em vários campos do conhecimento, visto que hoje a estrutura encontrada é de cargos de confiança, funcionários esses que nas mudanças de administração são todos substituídos, fato este que dificulta, em muito, o princípio da continuidade administrativa.

Já o técnico 2, submetido o mesmo questionamento, sobre o perfil adequado para a chefia do Controle Interno, e se essa pessoa deveria ser um especialista ou generalista, ressaltou:

Não existe mais a figura daquele profissional graduado em determinada área. Independente da área dele, acho que cai mais numa visão gerencial. Hoje em dia, qualquer área de chefia, você cai mais para gerencia do que para técnico específico.

Com relação à necessidade de experiência anterior, o entrevistado é de opinião que o responsável pelo Controle Interno deva ter experiência em administração pública, visto que a forma de se gerenciar na administração pública é muito diferente daquela verificada na área privada. Segundo sua visão, a administração pública é mais complexa, inclusive o gerenciamento do pessoal, mais difícil. Nesse sentido declarou:

O gestor público chega, muitas das vezes, não sabendo nada e ainda coloca assessores por critérios políticos, vira um processo de tentativa e erro. Se ele colocar assessores já de carreira na administração pública, ele economiza uns dois anos de trabalho.

Quanto à formulação de uma exigência legal quanto a qualificação mínima a ser exigida para o responsável pelo Controle Interno, o técnico 2 do TCE é de opinião que ela não deve ser feita. Não obstante voltou a insistir que, para se assumir a chefia de um Controle Interno municipal, o candidato deve ter não só experiência na administração pública, mas também agregar outros conhecimentos específicos.

Enquanto isso, o técnico 3, em seu processo de entrevista no presente segmento, no que diz respeito ao quesito qualificação do chefe do órgão do Controle Interno, assim se posiciona:

Hoje em dia a tendência para o perfil do Controlador é ser multidisciplinar. Eu acho que tem que ser alguém com conhecimento na área. Tem que se exigir conhecimento na área. O que se precisa é um bom corpo técnico com contador, engenheiro, economista. O CRC bate muito nisto tentando fazer lobby para que o Controlador seja contador, até para o Controle Externo eles fazem lobby para que sejam todos contadores. O Controlador não precisa ser contador. Dele deve ser exigido conhecimento técnico e experiência em algumas dessas áreas.

De qualquer jeito, opinou ainda o entrevistado, seja através de uma emenda constitucional, ou outra forma obrigacional qualquer, é preciso qualificações ou experiências mínimas que deverão ser atendidas pelo candidato ao cargo de chefe do órgão central do Controle Interno.

8.4 CATEGORIA “ORÇAMENTO”

Com relação a categoria orçamento, o responsável pelo Controle Interno da prefeitura de Nilópolis declarou que não há previsão de aumento do atual escopo de atuação da Controladoria, não obstante o não atendimento de todas as atividades previstas constitucionalmente. O orçamento anual da pasta é de somente R\$ 210.000,00 (duzentos e dez milhões de reais), contemplando basicamente o pagamento de salários.

Já o chefe do setor de Controle Interno da prefeitura de Belford Roxo, informa em sua entrevista, que o orçamento atual da Controladoria, neste exercício de 2008 por volta de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), é basicamente consumido com pagamento de salários, não tendo praticamente nada para treinamento. Outra informação prestada foi que no Plano Plurianual (PPA), não há nada previsto em relação a aumento de estrutura ou de atividade.

Quanto ao orçamento do setor de Controle Interno de Nova Iguaçu, o mesmo está embutido no orçamento da secretaria como um todo, já que este setor está englobado numa mesma secretaria junto com o Planejamento, Orçamento, Contabilidade e Tesouraria, como informado anteriormente. Não existe nenhuma previsão no PPA de mudanças estruturais, nem a previsão para concurso para pessoal.

No município de Paracambi, a área de controle não participa do processo orçamental, que no município é capitaneado pela Secretaria de Finanças e assim sendo, até a presente data (29/02/2008) não sabe qual é o seu orçamento.

Foram previstas ações de melhoria estrutural da área de controle, devidamente consignado no Plano Plurianual (PPA). Não obstante somente 10% do previsto efetivamente ocorreu.

Na prefeitura de São João de Meriti, o orçamento do seu setor de Controle Interno é de aproximadamente R\$ 370.000,00 (trezentos e setenta mil reais), de um orçamento total municipal de aproximadamente R\$ 360.000.000,00 (trezentos e sessenta milhões de reais). Não houve nenhuma previsão no PPA de aumento de escopo e/ou estrutura para a área de controle. Nesse sentido, as únicas ações implementadas, segundo o Controlador, foram capacitação de pessoal, elaboração de rotinas e orientação às outras secretarias.

No que diz respeito a prefeitura de Seropédica, com relação ao seu orçamento, que não é de grande magnitude (R\$ 72.000.000,00 – setenta e dois milhões de reais), o chefe do referido órgão disse que ele *“vem sendo feito pela Secretaria de Fazenda, o que eu acho um erro. Mas como o atual prefeito criou a Secretaria de Orçamento e Gestão, eu espero que no ano que vem esse orçamento seja feito pela área orçamentária, já que na Fazenda ele é muito mais voltado para o aspecto financeiro do que para o aspecto programático. Em orçamento eu gosto do aspecto programático”*.

Estimulado a falar sobre o aumento do escopo das atividades do Controle Interno, dispostas na Constituição de 1988, declarou o Controlador de Seropédica:

Nos grandes municípios onde há descentralização de competências, onde as secretarias são autônomas, os secretários são ordenadores de despesa, onde cada secretaria ande com as suas pernas, eu acredito que o Controle Interno possa ter

um papel muito importante, pois há interesse do chefe do poder central de resguardar as costas dele, como ordenador de despesa nato, e ele vai querer que a Controladoria funcione como tem que funcionar, para dar respaldo a ele. Agora nos municípios pequenos isso é muito difícil.

Ainda prosseguindo em sua entrevista, o Controlador de Seropédica comentou ainda o fato do Tribunal *“estar arrochando e vai arrochar ainda mais. Isso, até certo ponto, para o controle é muito bom, porque até 88 a contabilidade era renegada dentro da administração pública e a partir da LRF passou a ter uma força muito grande”*.

Também é sua opinião que o papel do Controle Interno é procurar onde estão os entraves na administração e indicá-las aos seus gestores. Voltou a frisar que nos pequenos municípios não há tempo e funcionário para o exercício do controle como disposto na Constituição e cobrado pelo Tribunal de Contas.

Fechando a entrevista com relação ao segmento orçamento, informou o Controlador de Seropédica que não tem conhecimento de nenhuma ação relacionada a aumento do escopo de atuação da Controladoria e melhorias estruturais para o setor, prevista no Plano Plurianual (PPA). Informou ainda que acha fundamental a participação do Controle Interno no processo orçamental, principalmente na elaboração do PPA e LDO.

Passando agora para a descrição das entrevistas com os técnicos do Tribunal, com relação ao assunto orçamento, foi perguntado ao técnico 1 sobre o problema do tratamento padronizado a todas as prefeituras, dado pelo TCE, não se levando em consideração as suas peculiaridades e diferenças, principalmente orçamentais, o mesmo afirmou que isto só se dá em função da legislação vigente, segundo suas palavras:

A legislação obriga a fazer isso. O órgão de Controle Externo, não faz nada que a legislação não a impusesse a fazer. O que ocorre é um vício na legislação federal, na legislação constitucional e infraconstitucional que se refere a isso. A mesma exigência que é feita a um município de 10 mil habitantes é a mesma para um município de 2 milhões de habitante, apesar da LRF tentar fazer alguma diferenciação sobre isso.

Em continuidade, colocado frente à questão da criação de despesas, em função das exigências formuladas pelo Tribunal, *vis-a-vis* a uma correspondente criação de receita, que não existe, o entrevistado entende que pode até num primeiro momento haver um aumento de despesa, mas que vai propiciar uma economia futura, visto que uma fiscalização melhor, trará

certamente resultados melhores com relação a aplicação do dinheiro público. Além disso, argumenta que as exigências do Tribunal, deveriam estar sendo atendidas, mesmo sem a sua fiscalização, visto que é a legislação vigente, ou seja, já era uma norma que deveria vir sendo cumprida independentemente do órgão de Controle Externo. Assim sendo, a necessidade da despesa não foi criada pelo Tribunal.

Já o técnico 2 do TCE, em sua entrevista referente ao módulo orçamento, quando de início foi questionado se achava justo que as prefeituras fossem tratadas de modo linear, não se levando em conta os limites e peculiaridades de cada uma delas respondeu:

A tendência normal seria eu dizer que não. Cada uma tem uma peculiaridade e cada uma deve ser tratada de uma forma diferenciada, mas fica difícil obter critérios para esse tratamento diferenciado. A gente lá trabalha de forma diferenciada em termos de exigência. A própria lei exige menos. O próprio relatório semestral, da LRF, para prefeituras com menos de 4000 habitantes. E tem a nova legislação que diferencia a obrigatoriedade de envio de documentos para o TCE, de acordo com o tamanho do seu orçamento.

Na sequência colocou-se a questão da criação de despesas para a prefeitura, em função das determinações e exigências efetuadas pelo Tribunal de Contas, no que o técnico 2 do TCE concorda que realmente ocorra, mas com uma importante ressalva:

Existe isso sim. Se você parar para pensar, toda a determinação do Tribunal vai gerar um custo para a prefeitura. Eu estou a quinze anos fazendo inspeção. A gente pegava processos sem a menor condição estrutural. Aos poucos a gente começou a cobrar e hoje a gente vê, que as determinações do Tribunal para as prefeituras, são muito menores porque eles melhoraram. E essa melhora gera um retorno financeiro para a prefeitura.

Finalizando os depoimentos sobre a categoria orçamento, o técnico 3 do TCE, colocou que os limites orçamentários dos municípios, a princípio, não sensibilizam as equipes de inspeção do Tribunal, argumentando que *“o pessoal da área jurídica não olha muito para a operacionalidade da coisa, eles pedem por obrigação legal, mas tem consciência da dificuldade”*.

8.5 CATEGORIA “INFRA-ESTRUTURA DE INFORMÁTICA”

Entrando na transcrição das entrevistas efetuadas com relação ao módulo “infra-estrutura de informática”, iniciamos com a informação obtida do responsável pelo Controle

Interno da prefeitura de Nilópolis, que a administração municipal possui sistemas informatizados isolados, como por exemplo protocolo, compras e etc., que não estão integrados nem se comunicam entre si. Com relação ao *hardware*, segunda ainda o entrevistado, “*o maquinário é insuficiente*”. Perguntado se a prefeitura não tinha interesse em participar do programa federal PMAT, ele declarou que não há interesse, pois é muito difícil conseguir o financiamento em função do excesso de burocracia e exigências diversas. Além disso “*o prefeito acha que vai gastar muito*”. Para mitigar essa deficiência o responsável pelo controle interno declarou que “*qualquer coisa que eu queira, vou na contabilidade ou vou em loco*”.

Prosseguindo, temos então as informações prestadas pelo responsável pelo controle Interno da prefeitura de Belford Roxo, sobre os recursos disponibilizados de *software e hardware*. Segundo o entrevistado o que se tem “*não é o ideal, mas também já foi pior*”. Informou ainda que os sistemas existentes não são integrados, o que acarreta dificuldades na obtenção de informações “*para atender as fiscalizações externas*”. A informática é tratada através de uma secretaria específica que é a Secretaria Especial de Informática.

Além disso, informou também o Controlador de Belford Roxo, que os controles também não são informatizados e todas as informações necessárias aos trabalhos da Controladoria, externos ao sistema orçamentário/contábil/licitatório, são obtidos via expedição de ofício.

Quanto a situação da infra-estrutura de informática disponível para o setor de Controle Interno da prefeitura de Nova Iguaçu, é a avaliação de seu responsável que o setor está bem dimensionado com respeito a *hardware*. “*Todos têm computador e impressora*”. Com relação a *software*, existe um projeto de desenvolvimento de um programa específico para o controle. A prefeitura não possui um sistema integrado de gestão. O setor de controle somente tem acesso a alguns sistemas, como orçamento, RH etc.

Já a situação da prefeitura de Paracambi, na avaliação do responsável pelo seu setor de Controle Interno, no que se refere a *software e hardware* é que a mesma está completamente deficiente, não obstante existir uma Superintendência de Informática ligada diretamente a Secretaria de Governo. Quanto ao *hardware*, não existe manutenção, peça de reposição e muitos equipamentos já estão obsoletos. Segundo ainda informou, o pouco que conseguiu foi

a aquisição, ainda em 2005, de quatro computadores *“porque estava tudo ultrapassado e só com muito custo foi autorizado”*. Com relação a *software*, existe um sistema implantado, adquirido no mercado, próprio para administração pública municipal, mas que ainda segundo o responsável pelo Controle Interno é muito ineficiente, de difícil operacionalidade e grande burocracia. Segundo declarou, *“as ações em nosso programa demandam uma série de comandos, por exemplo para fazer uma remissão de empenho é muito complicado, demora, sem exagero, mais de três minutos”*. Tudo isso agravado por um critério de alçada (*“quem”* pode ver *“o que”*) bastante inadequado.

Em sua visão, o Controlador de Paracambi não vê necessidade de que o setor de tecnologia da informação fique inscrito na estrutura da Controladoria, mas é de opinião que haja elementos no Controle Interno com *expertise* no assunto, tendo em vista que *“o Controle Interno é o coração da prefeitura, o único setor onde passam todos os processos”*.

Informou ainda que as atividades de cada funcionário não estão devidamente registradas, pois segundo o mesmo *“aqui no Controle Interno, temos umas funções atípicas de controle, pois as respostas aos questionamentos do Ministério Público e do Tribunal de Contas, ficaram sobre nossa responsabilidade, às vezes temos quinze requerimentos do Ministério Público para responder e outras vezes ficamos meses sem receber nada. Aqui, todos participam de todas as atividades”*.

Segundo o Controlador de São João de Meriti, com relação a estrutura de informática, foram adquiridos livros, computadores e *softwares*. Não obstante a aquisição desses equipamentos para rede sem fio, não há nenhum sistema eletrônico integrado, que possibilite a gestão das informações. Disse ainda o entrevistado que nem mesmo as informações solicitadas pelo Tribunal de Contas através do SIGFIS, estão sendo enviadas a contento e só presentemente foi regularizado o recebimento das informações eletrônicas do Tribunal de Contas-SICOD, problema este que levou o município a atrasar várias respostas ao tribunal. *“O tribunal tem condição financeira de fazer o que bem entender, a gente não”*.

Na administração municipal de Seropédica, foi obtida a informação do seu chefe do Controle Interno que quanto a infra-estrutura de informática, o problema maior seria quanto ao *software* a ser utilizado pela área contábil e afins. Os sistemas não estão integrados entre as diversas secretarias. Informou também que não teve ainda oportunidade de discutir com o

prefeito sob o sistema que irá utilizar, já que é conhecedor de vários deles. Para ele, o primeiro obstáculo a ser vencido, “*é trazer para dentro da Controladoria a execução dos órgãos que estão fora do prédio*”, a fim de que seja possibilitado o acompanhamento dessas execuções orçamentárias. Os dados seriam trazidos por meio de *back up* ou seriam transmitidos via internet, sendo que esta opção depende da contratação dos serviços respectivos.

Passando agora para as entrevistas com os técnicos do Tribunal de Contas com respeito a infra-estrutura de informática, o técnico 1 do TCE constatou que, em geral, houve uma melhoria dos municípios nesse quesito, em função das exigências do Tribunal realizadas em 2000, quando da implantação do SIGFIS (Sistema Integrado de Gestão Fiscal). Em sua opinião é muito difícil para o Tribunal atuar em apoio, ou fomento, às prefeituras, com relação a implantação de uma estrutura de informática na administração municipal, visto que esta não é sua atividade, não obstante admite que o Tribunal possa fazer algumas prescrições de ordem técnico-operacionais.

Na visão do técnico 2 do TCE, com relação a infra-estrutura de informática dos municípios, informou que o SIGFIS, está tentando implementar um sistema de informação mais próximo, entre a prefeitura e o TCE . Por meio desse sistema o Tribunal recebe mensalmente as movimentações do município. Nesse ponto, especificou sua opinião:

Eu acredito que um sistema informatizado, que o Tribunal disponibilizasse de contabilidade, patrimônio, arrecadação, seria muito mais interessante tanto para a gente quanto para as prefeituras. Isso daria uma integração on-line com a gente. Um empenho emitido seria imediatamente conhecido no Tribunal, que não teria o custo de manter uma rede SIGFIS para obter informações mensais.

Colocado frente à questão da possibilidade do Tribunal fomentar a implantação de sistemas informática pelas prefeituras, que possibilitassem sua integração, acha que não é competência do TCE, mas que essa ação seria bastante interessante, não obstante ser uma liberalidade do Tribunal.

Já para o técnico 3 do TCE, na questão da informatização das prefeituras, o entrevistado enfatizou a importância que o Tribunal vem dando a esse tema, especialmente a partir de 1999, estruturando-se organizacionalmente, com recursos humanos e materiais, para a realização de auditorias em Tecnologia da Informação dos jurisdicionados, com foco

especial de inspeção nas áreas fazendárias. Nesse ponto o técnico do TCE foi confrontado com a questão dos custos enfrentados pelos municípios, advindos do atendimento das determinações oriundas dessas auditorias, como, por exemplo, determinada obrigação de melhorar *hardware e software*, e argüido sobre a possibilidade do Tribunal procurar apoiar as prefeituras nessa empreitada, através de alguma sistemática de fomento. Em resposta ele afirmou que acredita que esse não é papel do Tribunal e que cabe ao gestor o provimento dessas necessidades. Novamente confrontado com a questão de que o treinamento efetuado pela Escola de Contas e Gestão do TCE, também *a priori* não caberia ao Tribunal, mas é feito, se haveria diferenças básicas nessas atuações. A resposta oferecida, sem muita convicção e com alguma hesitação, é que o treinamento seria uma tradição do Tribunal, aliado ao baixo custo para a implementação dessas atividades, visto que os instrutores são os próprios técnicos do TCE.

8.6 CATEGORIA “TRANSPARENCIA E CONTROLE SOCIAL”

A informação obtida do responsável pelo Controle Interno da prefeitura de Nilópolis, é que o *site* da prefeitura é meramente institucional, não havendo nele nenhum tipo de prestação de serviço. Informou ainda o Controlador, que a prefeitura não possui nenhum mecanismo de participação da sociedade. “*Só existe projeto*”. A Controladoria não tem nenhuma atividade relacionada a Controle Social. As prestações de conta dos Conselhos Municipais se dão no âmbito das Secretarias Municipais as quais estão ligados.

No caso da prefeitura de Belford Roxo, consoante as declarações de seu chefe do Controle Interno, o *site* da prefeitura presta alguns serviços, todos ligados à arrecadação, mas o forte é sem dúvida a divulgação institucional da administração. Não existe participação da comunidade através do *site* da prefeitura. Incitado sobre a questão da transparência, o responsável pelo Controle Interno disse que em sua avaliação, essa é uma das principais funções da Controladoria, não obstante o município não ter esta transparência.

Já com relação ao assunto “Transparência e Controle Social” no âmbito da administração municipal de Nova Iguaçu, o Controlador da prefeitura informou que não veicula nenhuma informação no *site* da prefeitura. Segundo ele, a informação disponibilizada nua e crua, simplesmente, não representa nada. Segundo suas próprias palavras:

Isso aí é uma coisa muito complicada. As pessoas vêem uma informação e na verdade essa informação, muitas vezes, ela é utilizada de forma distorcida.

Em defesa de seu posicionamento, exemplifica o Controlador de Nova Iguaçu, diversas situações em que a administração pública é obrigada a comprar itens de produtos, como absorvente íntimo feminino, Viagra, brinquedos, todos por ordem judicial. Se essas informações forem simplesmente veiculadas no *site* da prefeitura, certamente as pessoas serão levadas a interpretar essas aquisições como malversação do dinheiro público. “*A disposição pura e simples de informação não significa transparência*”. Além disso, segundo ainda informou, o único meio de participação da população seria através do “Fale com a gente” da Ouvidoria do município.

Na prefeitura de Paracambi, sobre o tema “Transparência e Controle Social”, informou o seu chefe do Controle Interno, que a Ouvidoria é o único canal de ligação direta com a população, a qual pode ser feita através do *site* da prefeitura, que segundo ainda informou está bastante desatualizado. Também não há nenhuma prestação de serviço pela *internet*. Em síntese não há governança. A única ação ligada ao Controle Social é a prestação de contas da execução orçamentária, exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que é feita sob responsabilidade direta da Controladoria. O controle das despesas dos fundos municipais, ficam a cargo das secretarias vinculadas a estes fundos. Entretanto, na avaliação do responsável pelo Controle Interno, as secretarias não estão preparadas para essa tarefa de fiscalização, que deveriam estar no âmbito do Controle Interno, mas não estão por absoluta falta de estrutura desta última.

Enquanto isso, a prefeitura de São João do Meriti, está presente na Internet, segundo informação obtida no processo de entrevista do chefe do seu Controle Interno, por meio do seu *site*, basicamente institucional, tendo alguma prestação de serviço ligada a Secretaria de Fazenda, por meio da disponibilização de guias de pagamento de IPTU e ISS. O setor de controle só tem projeto de veicular as informações obrigatórias de Relatórios de Gestão Fiscal. Os mecanismos de governança não existem, sendo a Ouvidoria o único meio de comunicação da sociedade com a prefeitura, tanto pela internet como por telefone. Não foi informada nenhuma atividade de fomento ao Controle Social.

A informação prestada pelo chefe do Controle Interno da prefeitura de Seropédica, é a de total inatividade da prefeitura em relação a ações ligadas ao quesito “Transparência e Controle Social”. Ainda informou que o *site* da prefeitura é puramente institucional e, além disso, encontra-se bastante desatualizado. Também não existe nenhuma prestação de serviços via *internet*, não obstante, segundo o entrevistado, existe um projeto para a implementação de alguns desses serviços. Para ele “*hoje isso não é mais luxo*”. Citou ainda que essa situação é quase uma constante entre os municípios.

Com relação às informações obtidas dos técnicos do Tribunal, no processo de entrevista referente à categoria transparência e Controle Social, a opinião do técnico 1 do TCE é que as ações do Tribunal de Contas neste quesito, são reduzidas. Como informado anteriormente, a implantação do SIGFIS, foi também no sentido de aumentar a transparência das contas municipais, mas mostra-se bastante acanhado neste viés. Foi citada ainda pelo técnico 1 do TCE, uma ação da sua instituição, no sentido de fomentar boas práticas administrativas no âmbito dos municípios, efetuada através do *Prêmio Boas Práticas*, implementada por meio da sua Escola de Contas e Gestão.

Perguntado ainda sobre a existência de ações do Tribunal que efetivamente tenham contribuído para o desenvolvimento do Controle Social, o entrevistado declarou que não tem conhecimento deste tipo de ação, mas que é perfeitamente viável. Discorreu sobre o assunto, colocando que a Escola de Contas e Gestão do TCE, poderia ser um agente importante nessa questão. Relatou experiências de sucesso obtidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que capacita cidadãos para fiscalização de obras. Assim sendo poderia também o TCE, por meio da sua Escola de Contas e Gestão, capacitar elementos de entidades representativas da sociedade, como aqueles que constituem os Conselhos Municipais, sejam eles de Saúde, Educação, Assistência Social e etc. “*Toda iniciativa que vá numa direção de fomentar o Controle Social direto, eu acho um caminho muito interessante para o Tribunal trilhar*”.

Já em seu processo de entrevista, tratando-se ainda da questão de transparência e Controle Social, o técnico 2 do TCE desconhece possíveis ações do Tribunal Contas que venham de encontro aos esforços de aumentar a transparência das administrações municipais. Não obstante, acha factível que o Tribunal haja no sentido de promover esses esforços, mas que na realidade não são de sua competência, e que seriam também uma mera liberalidade. Na

abordagem do tema Controle Social e ações do Tribunal para seu desenvolvimento, explanou o técnico do TCE:

É difícil responder isso. Para você fazer um Controle Social, a primeira coisa que você precisa ter é transparência. A sociedade tem que saber o que está acontecendo. As publicações atualmente não têm dado transparência à sociedade. É linguagem codificada. A sociedade não consegue ler aquilo. Se você não sabe o que está lendo, não sabe o que cobrar. A própria estrutura que a administração pública está montada, não gera uma transparência para o Controle Social. Toda a publicação deveria ser traduzida.

Prosseguindo ainda no tema, o técnico 2 do TCE, se alinhando com autores importantes, afirmou que o melhor controle é o social. Mas a sociedade, ainda segundo ele, só consegue controlar diretamente o que ela vê. Citou o caso da merenda escolar que é adequadamente controlada, visto que os pais das crianças beneficiadas conseguem ver o que acontece. Em contraposição, citou a qualidade de ensino como um dos fatores de baixo controle pelos pais, visto que eles não possuem as informações para o exercício deste controle. *“Os pais não conseguem ver”*. Apesar de discorrer sobre o assunto não apresentou nenhuma ação do Tribunal no sentido de incentivar o Controle Social.

Na exposição do ponto de vista do técnico 3 do TCE, no que diz respeito ao tema Transparência, falou o entrevistado sobre a importância de se estar disponibilizando nos *sites* das prefeituras informações e declarou:

Muitas vezes temos necessidade de entrar num site e pegar determinada informação, como por exemplo, eu consigo entrar no site da Secretaria de Fazenda do Estado e pegar o balancete do último mês consolidado das autarquias. Nos municípios não vou conseguir. Os dados que se consegue dos municípios são aqueles obtidos do SIGFIS ou da prestação de contas dos ordenadores de despesa e da administração financeira. Eu nunca vi uma política do Tribunal nesse sentido, mas acredito que daqui a pouco tempo isso vá ocorrer.

O mesmo se dá em relação ao Controle Social, continuou ainda o técnico 3 do TCE em sua explanação. Nesse particular também ainda não há nenhuma ação do Tribunal que estimule este tipo de controle, não obstante, apesar de sua importância, sua opinião é que ainda não temos tradição em Controle Social, diferentemente dos países anglo-saxões. Falou ainda sobre o risco dos Controles Internos e Externos, verem o Controle Social como um rival e não como complementares.

Mesmo afirmando que o tema “Transparência e Controle Social” não tem sido foco da atuação do TCE, o entrevistado percebe que não tardará para o Tribunal do Estado do Rio de Janeiro entrar por esta seara, deixando consignado o seguinte:

O estágio que estava o Tribunal de Contas em 1994 comparado a hoje, demonstra que ocorreu uma revolução lá dentro. Existe uma preocupação em modernizar e equipar o próprio Tribunal. Essas questões são debatidas lá. Tem gente pensando nisto. Só que as coisas não são tão rápidas. Você tem alguns problemas, alguns dogmas que precisam ser derrubados e vem sendo derrubados e as coisas têm evoluído bem.

8.7 CATEGORIA “ATIVIDADES DESENVOLVIDAS”

Iniciamos o tratamento da categoria “atividade desenvolvidas”, verificando que as atividades de fiscalização, desenvolvidas pelo Setor de Controle Interno da prefeitura de Nilópolis, segundo o próprio responsável por este setor, geralmente se dão *post factum*, ou seja, praticamente não existe controle prévio. Todos os processos de pagamento passam pela Controladoria que verifica se o empenho está correto e se existe saldo. Segundo ainda a Controladoria, as atividades ligadas a liquidação de despesas, juntamente com a verificação das licitações são os processos críticos no setor.

Outra informação importante, prestada pelo entrevistado, é que o Controle Interno de Nilópolis, mantém gestão paralela dos contratos existentes, já que cada secretaria é o responsável pelos contratos de sua pasta. “*Para não termos problema fazemos este controle aqui mesmo, porque depois estoura em cima da gente*”.

Em relação às atividades de auditoria propriamente dita, existentes no âmbito do Controle Interno da prefeitura de Nilópolis (já foi informado anteriormente que a estrutura de controle conta com somente um auditor), não existe programação sistemática. O que o responsável pelo Controle Interno tem como atividades de auditoria, são aquelas tarefas executadas nas Tomadas de Conta Especial e certificados de auditoria emitidos em algumas prestações de contas. Não há auditoria em *loco*, como, por exemplo, verificar a situação dos remédios na área de saúde, que poderiam ocasionar inclusive problemas políticos. Não há a menor condição de se desenvolver auditorias trimestrais nos órgãos da prefeitura como

determina do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Além disso, foi também informado que não há avaliação de resultados e metas.

Ainda segundo o responsável pela Controladoria de Nilópolis, o controle da despesa e da receita também não é controlado sistematicamente. Segundo o entrevistado, *“em nosso setor agente tem buscado acompanhar”*. Essas atividades estão no âmbito da Secretaria de Planejamento.

Em relação às rubricas de patrimônio e de pessoal, também não há atividade de controle sistemático sobre essas atividades desenvolvidas pela Controladoria de Nilópolis. Esses controles são feitos pela secretaria diretamente responsável por essas despesas, que no caso é a Secretaria de Administração. Há de se ressaltar que a rubrica “pessoal” é, na grande maioria das vezes, o maior gasto orçamentário das prefeituras.

Juntamente com a Secretaria de Fazenda e Secretaria de Planejamento, a Controladoria é bastante ouvida pelo Prefeito: *“O prefeito agora tem o entendimento que o controle deve estar junto, atuando, agora ele percebeu que é importante”*.

Em relação às atividades desenvolvidas no setor de Controle Interno da prefeitura de Belford Roxo, o seu responsável informa que realiza controles dos tipos prévios, concomitantes e posteriores. Mas, por falta de estrutura, não consegue auditar rotinas de controle existentes em outras secretarias, como também não faz a coordenação dos sistemas de controle dentro do poder executivo. Os processos licitatórios e de pagamento são, sem dúvida, os processos críticos dentro do setor, e, portanto onde se concentram as maiores atenções.

Com relação ao tema “auditoria”, o secretário de Controle Interno de Belford Roxo já havia falado anteriormente de sua independência para exercer essa atividade, reforçada por antigos laços com a prefeita. Nesta linha o mesmo declarou que *“O único secretário que participou do governo anterior da atual prefeita fui eu”*. Já num tom mais suave declarou: *“Agente evita atrito. Amizade antiga, o pessoal tem um bom relacionamento”*.

O Controlador de Belford Roxo, descrevendo uma das formas de abordagem com as outras secretarias para a realização de auditoria, citou um caso particular, o qual transcrevemos abaixo:

Secretária, para a gente se prevenir de alguma coisa vou mandar o pessoal aí para dar uma geral, ver se está tudo OK, e o que estiver com alguma falha, para a gente consertar, para não ter problema.

Não obstante todas essas declarações, o entrevistado também declarou que não implementa nenhuma atividade sistemática de auditoria, no âmbito da prefeitura de Belford Roxo. Com relação a auditorias pontuais, revelou ter especial cuidado para não ferir suscetibilidades dos outros gestores municipais.

Com relação a Tomadas de Conta Especial, informou ainda o Controlador de Belford Roxo que já fez umas dez, baseando-se operacionalmente nos ensinamentos do mestre em direito público Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, por meio do seu livro de título “Tomadas de Contas Especial: Processo e Procedimento nos Tribunais de Conta e na administração Pública”.

Com relação a controle de metas e resultados, declarou ainda o entrevistado, ter feito algumas avaliações deste tipo, mas sempre com muita dificuldade em receber as informações das demais secretarias. Nesse tema particular, informou também que não recebeu nenhuma auditoria deste tipo do Tribunal de Contas do Estado .

Na prefeitura de Belford Roxo, o controle patrimonial é feito pelo setor de licitações, ficando o setor de Controle Interno somente fazendo o acompanhamento. Informou sobre alguns problemas com o sistema de informática utilizado, agravados por serem os mesmos terceirizados.

O Controle de pessoal também é precário, continuou o entrevistado, tendo em vista a dificuldade em se verificar a legalidade dos eventos ocorridos, como aumentos, gratificações, incorporações, etc.

Finalizando o tópico, o entrevistado informou que o controle da economicidade é realizado pelo Setor de Licitações. Com relação ao controle da legalidade e legitimidade, diz não possuir problemas, pois tem um bom relacionamento com o Procurador do Município, a quem faz consultas prévias oficiosas: “*vê se está bom isso aí*”. As operações de crédito não são controladas pelo setor.

Na administração municipal de Nova Iguaçu, as atividades desenvolvidas pelo setor de Controle Interno são basicamente do tipo prévias, visto que, conforme o entendimento do chefe do controle, em suas atividades eles “*analisam os processos de contratação antes do homologar e os processos de pagamento antes da liquidação*”. Os processos de pagamento são os processos críticos do setor.

Com um quadro de dois auditores, o responsável pelo Controle Interno de Nova Iguaçu afirmou que realiza auditoria em vários setores como almoxarifado, RH. “*Recebemos as informações depois vamos in loco para verificar*”.

Em prosseguimento, com relação a verificação do funcionamento de outros controles existentes na prefeitura, que seriam para a área da saúde e para a Unidade de Gestão de Projetos, informou o responsável pelo controle interno, que eles teriam *interlocução*. As atividades de auditoria interna são periódicas em setores específicos e chaves. “*Tem uma programação mas não é muito rígida*”.

Quando o entrevistado foi perguntado se sentia-se desconfortável em realizar auditorias em outros setores falou:

Nossa visão é muito simples. A administração pública é uma coisa só e o trabalho do controle tem que ser de apoio à estrutura geral da administração. Não estamos acima de nenhum órgão, não temos ascendência, não mandamos. Nós apenas estamos para apoiar e ajudar na verificação. Ajudar as secretarias a agir de forma correta.

Informou ainda o entrevistado que a grande maioria das Tomadas de Contas Especial realizadas pelo setor de Controle Interno de Nova Iguaçu, são aquelas solicitadas pelo Tribunal de Contas do Estado e da União.

Perguntado se já havia recebido do Tribunal de Contas alguma inspeção que focasse resultado ou cumprimento de metas, afirmou o responsável pelo Controle Interno de Nova Iguaçu que *“não, até porque a função do Tribunal de Contas não é por aí. O Tribunal de Contas fiscaliza os procedimentos. O gestor é quem estabelece metas”*. Nesse sentido o setor de Controle Interno também não faz avaliações deste tipo na prefeitura.

As operações de crédito não são controladas pelo setor de Controle Interno da prefeitura de Nova Iguaçu. Essas atividades estão afeitas ao Planejamento e Contabilidade. *“Isso não tem nada a ver comigo não”*.

Já no município de Paracambi, as atividades de controle, desenvolvidas pelo órgão central de Controle Interno da prefeitura, são basicamente prévios e posteriores. Os principais controles estão diretamente afeitos aos processos de licitação e pagamento. No primeiro, verifica-se previamente o aspecto da economicidade e, findo o processo, a adequação aos preceitos legais. Quanto aos processos de pagamento, só é verificado pelo setor o aspecto da regularidade fiscal, ficando o restante a cargo do respectivo gestor do contrato. Segundo ainda informou, o processo crítico do órgão central de Controle Interno da prefeitura de Paracambi é o licitatório, mais especificamente de medicamentos, tendo em vista sua complexidade e alto custo.

O órgão central de Controle Interno da prefeitura de Paracambi não verifica outras rotinas de controle, existentes nas outras secretarias, portanto não tem como coordenar as atividades dos controles existentes nos outros setores da prefeitura.

Segundo o Controlador de Paracambi, as ações de auditoria interna implementadas pelo seu setor, são somente aquelas exigidas pelas deliberações do Tribunal de Contas do Estado. Excepcionalmente, por solicitação do prefeito, são realizadas auditorias específicas. De 2005 até hoje só houve uma auditoria deste tipo. Não há atividade sistemática de auditoria. Também não realiza Tomadas de Contas Especial, nem as determinadas pelo Tribunal de Contas, por exclusiva falta de estrutura.

As avaliações de resultado, informa também o entrevistado, relativo aos programas existentes na prefeitura, não são feitos, a menos daqueles necessários a apresentação em audiências públicas específicas. Em contra-partida, a prefeitura de Paracambi, também não

recebeu nenhuma fiscalização do Tribunal de Contas com o objetivo de verificar o atingimento das metas propostas.

O controle patrimonial é acompanhado pelo setor de Controle Interno, não obstante ele é de responsabilidade da Secretaria de Administração. Quanto ao controle de pessoal, só se verifica valores pagos, não se verificando se esses valores são efetivamente corretos, ou seja, se houve ou não incorporação indevida, se determinado funcionário tem ou não direito a certa vantagem e assim por diante. Também não faz controle de operações de crédito, até mesmo porque a prefeitura não recorreu a nenhuma operação desta.

Iniciando a prestação de informações relativas às atividades desenvolvidas no setor de Controle Interno da prefeitura de São João de Meriti, o chefe do setor avaliou que quanto ao aspecto do momento de atuação do controle, é de que elas devam se dar posteriormente aos eventos. Sobre os controles prévios e concomitantes é sua posição:

Não funciona, pois você acaba até emperrando a situação. De repente você encontra determinada coisa que você até julga importante, mas que para a administração não é. O mecanismo tem provado que, às vezes, você encontra determinado erro tão irrisório, para o tamanho da necessidade do município.

Informou ainda o responsável pelo Controle Interno de São João de Meriti, que as atividades de licitação e pagamento são as mais importantes entre as desenvolvidas pelo setor, vindo depois as atividades de fiscalização das prestações de contas.

Com relação aos processos licitatórios, o entrevistado é de opinião que nessa atividade específica de controle, as inspeções deveriam se dar por amostragem, depois desses processos devidamente finalizados. Essa auditoria verificaria então os erros cometidos e recomendaria providências para *“fazer com que eles consertem”*.

O órgão central de controle interno da prefeitura de São João de Meriti, também não consegue fazer a coordenação dos sistemas de controle existentes nos outros setores. Sobre esse assunto declarou o Controlador:

Ainda não chegamos lá. Nem na saúde nem na educação. Agente não chegou nesse ponto. A estrutura tem que ser maior em relação a isso. Como é que você vai fiscalizar, por exemplo, uma obra. Como é que um Controlador, que é um

contabilista, vai entender de canos. Ele pode ver a parte contábil. Não tem como ver se a obra foi efetivamente feita de acordo.

Não obstante a visão do responsável pelo Controle Interno de que o Controlador é um contabilista, o mesmo vê a necessidade de se incorporar outras competências ao setor, como procuradores e engenheiros.

Em relação à auditoria, continuou o entrevistado, não há atualmente o exercício desta atividade. Entretanto está sendo adquirido um *software* para Controle Interno que irá facilitar a implementação dessas atividades, que em um primeiro momento será operado pelo próprio Controlador, e posteriormente por meio de um funcionário que será devidamente capacitado. Declarou ainda o chefe do Controle Interno de São João de Meriti:

O Controle tem que avançar mais nessa área para ajudar o Controle Externo. Se a auditoria do tribunal chegar aqui e verificar que tem um controle que faz efetivamente auditoria, ele vai trabalhar menos e vai confiar mais na prefeitura.

Argüido o Controlador, se haveria algum desconforto político em realizar auditoria em outra secretaria, o mesmo respondeu que sim, mas fez a seguinte consideração:

O viés político limitaria a ação da auditoria, mas está tendo um crescimento no sentido de se prevenir da fiscalização do tribunal, que de uma certa forma os prefeitos estão começando a dar credibilidade ao controle, porque eles não querem sair e depois ficar a mercê dos caras lá. É o que acontece.

Demonstrou ainda o Controlador de São João de Meriti, preocupação com informação recebida por pessoa credenciada dentro do Tribunal de Contas, de que há uma tendência de também se responsabilizar o Controle Interno, além da Procuradoria e do próprio prefeito, por pareceres ou posicionamentos que não venham a impedir práticas consideradas irregulares na visão do tribunal, principalmente aquelas ligadas ao tema economicidade.

As atividades de Tomadas de Conta Especial são desenvolvidas no âmbito da prefeitura de São João de Meriti, cabendo ao seu setor de Controle Interno apenas a avaliação do relatório final. Os membros da comissão são indicados pelo prefeito. As Tomadas de Conta até então solicitadas pelo prefeito referem-se a fatos ocorridos na administração anterior.

A avaliação de metas e resultados também não é feita pelo órgão central de Controle Interno de São João de Meriti. Da mesma forma, informou também o entrevistado, que ainda não recebeu nenhuma inspeção, pelo Tribunal de Contas, que fizesse esse tipo de avaliação. Não efetuam também os devidos controles na área de pessoal e patrimônio, segundo informou o Controlador, por exclusiva falta de estrutura. Mas avaliou que teriam dificuldades de ordem política, visto as possíveis irregularidades existentes nessas rubricas.

Comentou também o Controlador de São João de Meriti, da dificuldade de se realizar os controles sobre legalidade, economicidade e legitimidade, já que esses controles necessitam a agregação de várias competências, que como já foi abordado anteriormente, terão seu sucesso diretamente ligado a estrutura existente, que no caso específico é significativamente carente.

Tratando agora da prefeitura de Seropédica, informa o chefe do seu setor de Controle Interno, que nas atividades da sua área, a ação do controle se dá, quase que exclusivamente, posteriormente aos fatos. Os processos mais importantes são os ligados à lei 8666 (licitatórios), a lei 4320 (orçamento e contabilidade) e LC 101 (Responsabilidade Fiscal).

A Controladoria da prefeitura de Seropédica também não verifica os subsistemas de controle, existentes nos demais órgãos da administração municipal, nem faz sua coordenação. *“Informalmente eu tenho ido às outras secretarias para mostrar o que eles têm que fazer”*.

As atividades de auditoria, ainda segundo o Controlador, também não são efetuadas pelo órgão central de controle interno. Não existem recursos humanos para isso. Perguntado como se sentiria em realizar auditoria em outras unidades da própria prefeitura declarou:

Politicamente é complicado porque você meche em casa de marimbondo. Isso sempre foi complicado em, teoricamente, todas as esferas governamentais. A não ser que você tenha uma autonomia muito grande, como hoje tem a CGU, mesmo assim está sujeita a pressões. Eu sou adepto do que aquilo que eu não tenho força para mudar eu não mecho. Posso até dar opinião verbal, mas escrever não escrevo.

Informou também o Controlador de Seropédica, que irá realizar Tomadas de Conta Especial, iniciativa da própria prefeitura, referente a problemas de prestação de contas sobre

adiantamentos recebidos por funcionários, ocorridos na administração anterior e também sobre sumiço de processos.

Com relação a avaliação de resultados e cumprimentos de metas, informou que não tem notícias sobre trabalhos realizados para a obtenção deste tipo informação. Também não teve notícia de inspeção do Tribunal de Contas que cobrisse esse mesmo assunto.

Finalizando o tópico, o chefe do setor de Controle Interno de Seropédica declarou que o problema de subdimensionamento, verificado em sua área, também afeta diretamente, como não podia deixar de ser, o controle sobre a área de pessoal e patrimônio. Não existe também o controle das operações de crédito.

Iniciando as entrevistas com os técnicos do Tribunal de Contas, colhemos primeiramente o posicionamento de técnico 1 do TCE sobre quais devam ser as atividades críticas de um órgão central de Controle Interno. O ponto de vista do entrevistado é que, paralelamente ao controle formal, da legalidade, da execução da receita e da despesa, deve haver rotinas de auditoria para Saúde, Educação e etc., Mas que não tem conhecimento de município que já tenha isso implementado.

Questionado sobre a possibilidade de uma melhor divisão de atividades, entre o Controle Interno e o Controle Externo, tendo em vista que muitas são redundantes, o técnico 1 do TCE assim se posicionou:

O desenho constitucional é para que as atividades do Controle Externo e Interno sejam complementares. As atividades do Controle Externo utilizam os mesmos mecanismos do Controle Interno. O Tribunal vai verificar o que o Controle Interno já trabalhou dentro do seu município. Mas o que acaba ocorrendo é que o Controle Interno acaba fazendo aquilo que os órgãos setoriais e secretarias deveriam fazer, que é o controle primário, e o Controle externo acaba exercendo o papel do Controle Interno.

Como resposta a pergunta sobre a possibilidade de realização, pelo Tribunal, de auditorias trimestrais nas prefeituras, conforme previsão de sua lei orgânica, disse o técnico 1 do TCE que o Tribunal também não tem a estrutura ideal, possuindo somente cento e oitenta e oito pessoas para atender a todos os municípios do Rio de Janeiro. Em sua opinião esta quantidade de fiscais “*não atende minimamente*”.

Foi também questionado ao entrevistado, se em sua opinião o Controle Externo era devidamente apoiado pelo Controle interno, como prevê a norma constitucional. Em sua opinião esse apoio praticamente não existe, *“deixam bastante a desejar”*. E isso ocorre, segundo ele, por falta de estrutura e mentalidade do gestor de que o Controle Interno é importante para ele. *“O órgão de Controle Interno deveria ser um aliado, mas na prática não é um parceiro nosso, salvo raras e honrosas exceções”*.

Afastou o técnico do TCE, a hipótese de existir aspectos políticos na programação de inspeção dos municípios. Segundo ele, trabalha-se com uma matriz de risco, ou seja, dá-se mais atenção aos municípios onde estão os recursos mais vultuosos. Com relação a inspeções focando resultados e cumprimento de metas, declarou que o Tribunal ainda está tentando implementar essas auditorias de performance.

Já o técnico 2 do TCE, em sua entrevista, também instado a identificar, na sua opinião, quais deveriam ser as atividades críticas do órgão central de Controle Interno, e assim se manifestou:

O Controle Interno, a parte crítica dele é conseguir gerar o maior número de informações para o Controle Externo. Ele tem várias atribuições para estruturar a própria prefeitura, mas isso passa por essa informação dele poder gerar para o TCE. O Controle Interno, a parte crítica vai depender muito dos funcionários, como ela está estruturada. O Controle Interno deve trabalhar com o sentido de dar transparência aos fatos ocorridos, tentando corrigir e não contornar o problema. Isso faz com que se gere muita informação para o Controle Externo.

A questão de uma melhor divisão entre os trabalhos desenvolvidos pelo Controle Interno e Externo e uma possível complementaridade entre eles, foi abordada pelo entrevistado, que colocou pela sua impossibilidade no presente momento, mas acenando com uma possibilidade de ocorrência a longo prazo. Em sua opinião, o Controle Interno e Externo encontram-se, na maioria das vezes, em posições contrárias. Além disso, o Controle Interno não faz o que deveria fazer, deixando a cargo do Controle Externo, algumas de suas próprias atividades. Por conseguinte, o Controle Interno também não atenda a disposição constitucional de apoiar o Controle Externo.

Informou ainda o técnico 2 do TCE, que também o Tribunal padece do problema de falta de estrutura, e por isso não conseguiria fazer as auditorias trimestrais previstas em sua lei orgânica. Declarou ainda não ter conhecimento de critérios políticos nos programas de inspeção das prefeituras.

O técnico do TCE esclareceu ainda que já, por sua própria conta, efetuou inspeções focando alguns resultados e cumprimento de metas, visto já ter realizado cursos de capacitação nesse sentido, mas que não tem conhecimento de escopo básico de inspeções que já contemplem esse tipo de auditoria. Justificou essa lacuna, em função de que há necessidade de uma confiável base de dados nas prefeituras para a consecução desse tipo de auditoria, e que só mais recentemente, as prefeituras vêm conseguindo melhorar a confiabilidade dessas informações disponibilizadas. De qualquer forma, acredita na incorporação desse tipo de auditoria nos escopos básicos das futuras inspeções.

Para o técnico 3 do TCE, a atividade crítica de uma Controladoria é vista, pelo mesmo da seguinte forma :

A Controladoria não pode deixar de auditar despesa e acompanhar receita. Em algumas Controladorias, todos os processos têm que passar lá, como se fosse um crivo. Acaba sendo um órgão recebedor de papel e fornecedor de chancela para a tranquilidade do prefeito. A Controladoria tem que ser um órgão de política de controle, não deixando de ver no orçamento aquilo que é relevante e isso passa pela contabilidade de custos.

Com relação a uma melhor divisão das atividades de controle, entre o Controle Interno e Externo, é posicionamento do Técnico 3 do TCE que, não obstante concordar que existe redundância entre as tarefas de cada um desses controles, acredita que não exista confiabilidade entre esses atores para que isso ocorra. Segundo ele o Tribunal tem verificado que os controles não existem ou não estão minimamente estruturados para a realização de suas atividades. Desse modo não há como o Controle Externo delegar a execução de alguma atividade para o Controle Interno. Para ele, do mesmo modo que alguns Controles Internos, quando existem, não confiam nos controles setoriais, que são os controles primários, também o Controle Externo não confia no Interno. E nesse contexto falou também da queixa corrente, entre os inspetores de Controle Externo, sobre a falta de apoio dos Controles Internos dos Municípios.

Com respeito a previsão, na própria lei orgânica do TCE, de realização de auditorias trimestrais nas prefeituras a pedido destas, o técnico dessa corte de contas, vê dificuldades para sua realização, tendo em vista que sua atual estrutura não atenderia a essa demanda.

Questionado sobre a possibilidade da existência de aspectos políticos no processo de programação de inspeção nos municípios, o entrevistado foi enfático em dizer que não. Argumentou que o corpo deliberativo do Tribunal, ou seja os conselheiros, fornece total independência a área técnica para elaborar os cronogramas e escopos de inspeção. Ratificando seu posicionamento, explicou que a Secretaria de Controle Externo do TCE, que é quem fiscaliza os municípios, só possui funcionários de carreira. Mas tem consciência que, muitas vezes, existem relações entre conselheiros, que vem em sua maioria do poder legislativo, e chefes de executivos municipais que de lá também se originaram.

A realização de inspeção focando resultado ou cumprimento de metas, segundo o técnico 3 do TCE, apesar de alguma liberdade para os inspetores nas auditorias, não alcança nenhuma avaliação de política pública quanto a sua efetividade, economicidade, etc. Prossegui afirmando que o Tribunal se preocupa muito em verificar a adequação dos municípios, àqueles limites de gastos, definidos na legislação, como por exemplo, os gastos em saúde, em educação e outros mais. Essa abordagem pode levar à distorções do tipo “*se pintar muitas vezes uma mesma escola para alcançar o limite de gastos com educação*”.

8.8 CATEGORIA “INTER-RELAÇÃO ENTRE OS CONTROLES INTERNOS E EXTERNOS”

No que diz respeito a relação com o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, o responsável pelo controle interno da prefeitura de Nilópolis disse ter tido uma “*grata surpresa com o Tribunal de Contas*”, pois recém admitida no serviço público em 2003, recebeu uma inspeção do mesmo, onde os inspetores deram grande ênfase a orientação. Para ele, os relatórios de inspeção do Tribunal de Contas, são uma boa fonte para a melhoria dos serviços, “*se eu quero aprender e fazer as coisas certas, acho que o Tribunal de Contas pode ser visto como um aliado sim*”. Até mesmo pela sua formação, declara a Controladora que nunca viu auditor como “*bicho papão*”.

Ainda tratando do Tribunal de Contas, o Controlador do município de Nilópolis, também acredita que a referida instituição tem adotado uma postura com foco na prevenção, substituindo o antigo foco da punição. Ele também afirmou que a maior atenção com o Controle Interno se dá principalmente em função do recrudescimento da fiscalização do Tribunal de Contas, inclusive constatando uma melhoria da performance do setor, em relação aos resultados de inspeções. Perguntado ainda se via alguma conotação política nas exigências efetuadas pelo Tribunal, o mesmo declarou “*não entender de política*”.

Já nos comentários do Controlador do município de Belford Roxo, sobre o relacionamento entre o Controle Externo, exercido pelo Tribunal de Contas do Estado e a prefeitura, na figura de seu Controle Interno, o mesmo colocou que algumas inspeções já chegariam com determinação de uma maior severidade na apuração de possíveis irregularidades, em função de interesses políticos. Criticou também o setor de protocolo do TCE e exemplificou equívocos cometidos por aqueles técnicos quando das inspeções.

Declarou também o chefe do Controle Interno de Belford Roxo, que no tema economicidade, o Tribunal não consegue verificar irregularidades. Especificamente neste tema declarou o seguinte :

Em preço não vão pegar a gente mesmo, até porque o presidente da Comissão de Licitação é meu cunhado. Se o presidente da CPL não fosse ele, eu precisaria de uma ou duas pessoas para conferir os preços obtidos.

Outra assertiva efetuada pelo entrevistado é que, em sua opinião existe forte cunho político nas decisões propaladas pelo Tribunal como também de realização de algumas auditorias. Levantou ainda a questão da efetividade da aprovação ou não das contas pelo Tribunal, já que uma não aprovação pelo Tribunal de Contas, pode ser desconsiderada pela Câmara de Vereadores, que é quem terá, em última instância, o poder de aprovação.

Numa posição intermediária entre as duas opiniões colhidas acima, temos a seguinte declaração do chefe do Controle Interno da prefeitura de Nova Iguaçu, com respeito ao problema da inter-relação entre o Controle Externo e Interno:

O Controle Externo tem que ser fiscal para evitar desvios na administração. Acho extremamente importante o Tribunal porque ele inclusive nos dá o argumento para a administração andar melhor. Não vejo o Tribunal como um

monstro não. Quando nós falhamos o Tribunal tem trabalho. Se nós não falhamos o Tribunal não tem trabalho.

Acredita também o entrevistado que o Tribunal de Contas do Estado tem se esforçado na implementação de ações preventivas. Não obstante essas ações não se rivalizam com àquelas punitivas, podendo ambas coexistir. É também de opinião de que algumas decisões prolatadas pelo Tribunal possam ter algum componente político, visto tratar-se de um órgão político.

No trato do inter-relacionamento entre o TCE e o Controle Interno de Paracambi, seu chefe de Controle Interno, inicia sua explanação seguindo uma linha similar ao representante do município de Belford Roxo, já que não vê o Tribunal de Contas como um aliado. Queixou-se que nas inspeções realizadas pelo Tribunal de Contas *“não houve um bom senso no sentido de orientar”*. Citou ainda o exemplo de uma multa aplicada ao prefeito, em função da não entrega de contratos num período de 48 horas. Para ele, não houve, por parte do Tribunal de Contas, abandono da postura punitiva em lugar da preventiva. *“Não é isso que eles demonstram nas inspeções deles”*. Falou ainda de alguns *“questionamentos absurdos do Tribunal”* e como eles *“estão acuando o executivo”*. Citou para tanto o caso de uma licitação de merenda escolar, com mais de 400 itens, onde o tribunal questiona que nove itens (2% do total) estariam 14% acima dos preços de referencia existentes no tribunal. *“Nenhum estatístico, por amostragem vai considerar isto”*.

Nesse sentido, como é o órgão central de Controle Interno da prefeitura de Paracambi, o responsável pelo atendimento às solicitações e determinações do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em relação a este município, é entendimento do responsável pelo Controle Interno, que seu setor deveria estar hierarquicamente acima das outras secretarias, a fim de instrumentar o executivo com o necessário poder de resposta ao Tribunal, tendo em vista a freqüente demora, das outras secretarias, em atender as solicitações de documento efetuadas pela Controladoria, fazendo com que se perca os devidos prazos de encaminhamento das respostas.

Perguntado ainda sobre a possibilidade da existência de conotações políticas nas exigências formuladas pelo Tribunal declarou o Controlador de Paracambi: *“acredito e tenho*

a minha convicção de que todas decorrem de fator político”. Deixou claro que essa é uma opinião pessoal.

Verificando o posicionamento do responsável pelo Controle Interno da prefeitura de São João do Meriti, sobre as relações entre o Controle Externo e Interno, e mais especificamente se o TCE pode ser visto como aliado, declarou:

Eles estão cumprindo o papel deles. Eles tem que vir aqui auditar, verificar o que está errado e dentro de uma ética, escrever aquilo que ele considera que está errado. Acho que o Controle Externo tem condições físicas e financeiras de conhecer até melhor o município do que eu. Pelo relatório que eu mando para eles, e por tudo que eu faço para eles, eles tem hoje melhores condições de ver do que eu, que sou o Controlador. Nós, municípios, temos que nos estruturar ou eles nos darem condição para a gente se estruturar. O tribunal avançou muito quando criou a Escola de Contas, eles ali acertaram em cheio. Não adianta só ficar cobrando a gente. Tem que dar condição para a gente saber como lidar com os documentos. Até para a gente pensar como eles pensam.

Acredita também o responsável pelo Controle Interno de São João de Meriti, que o Tribunal agregou a uma postura punitiva, a qual não foi abandonada, uma postura mais orientativa, ou seja, preventiva, como pode ser comprovado pela existência da Escola de Contas e Gestão.

Perguntado se achava possível haver alguma conotação política nas exigências formuladas pelo tribunal, respondeu da seguinte forma: *“Política vai existir em todo o canto. Os conselheiros alguns são políticos, outros são técnicos, mas tem políticos. Existe a política no meio, não tem como evitar isso”*.

Enquanto isso o responsável pelo Controle Interno da prefeitura de Seropédica, falando sobre a relação entre os controles, vê o Controle Externo (Tribunal de Contas) com duas faces: uma técnica e outra política. Por isso acha bastante difícil avaliar se ele pode ser visto efetivamente como um aliado. De qualquer forma vê a atuação dos técnicos como parceiros, em particular nas inspeções ordinárias, não obstante a rigidez na avaliação. Segundo as palavras do próprio Controlador:

Eles são bem técnicos e muitas vezes não são ouvidos naquilo que eles falam, que é verdade, eles não são acatados (dentro do próprio tribunal). Já essa rigidez não é demasiada porque há muitas falhas nas administrações municipais. Às vezes eles são até brandos.

Declarou ainda o entrevistado que possui uma elevada quantidade de comunicações e notificações do Tribunal de Contas do Estado e que estruturalmente não está preparado para as devidas respostas. Sobre esse tópico esclareceu:

A administração pública não tem pessoal preparado para responder ao Tribunal, mesmo porque tem muita gente que não tem vontade de aprender. Não há motivação. Eu costumo incentivar muito o pessoal do quadro efetivo. Em 2005 eu implantei a Controladoria em Japeri, e passados dois anos só ficou com pessoal efetivo.

Quanto à postura do Tribunal de Contas do Estado, é o chefe do órgão central de controle, de opinião que houve um abrandamento da postura punitiva, dando-se ênfase a ações preventivas. De qual quer forma a ação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro tem feito com que os prefeitos tenham mais atenção com o Controle Interno.

Para fazer o contra-ponto com os posicionamentos colhidos dos Controladores, começamos verificando a avaliação do técnico 1 do TCE, com referência ao tema tratado dentro da presente categoria. Solicitado para comentar a assertiva de que o tribunal estaria abandonando a postura punitiva pela preventiva, afirmou:

De forma alguma. Eu acho que o Tribunal trabalha com postura preventiva, tentando trabalhar com controle prévio e concomitante. A questão dos editais, por exemplo, é exame prévio. O Tribunal está tentando se afastar um pouco de só fazer verificações a posteriori. A postura punitiva, ela é necessária. Eu acho que o Tribunal não pode se afastar disso. Deve priorizar a postura orientativa e preventiva, mas a punitiva não tem como um órgão de controle estar fora disso. Esse também é um grande problema do Controle Interno, que não tem mecanismos específicos de responsabilização dos funcionários.

Perguntado se efetivamente o TCE teria substituído seu enfoque de legalidade restrita pelo enfoque na gestão, declarou o Instrutor de Controle Interno da Escola de Contas e Gestão, que esta mudança na realidade esta começando a se processar.

Já o técnico 2 do TCE, em seus comentários, confrontado com a questão do abandono pelo Tribunal, da postura punitiva, com o privilégio da postura preventiva, foi taxativo:

O Tribunal nunca puniu tanto quanto está punindo atualmente. O Tribunal está abrindo dois braços: O da prevenção, como pode ser visto com a própria Escola de Contas e Gestão, que dá todas as condições às Prefeituras, mas ao mesmo

tempo as irregularidades constatadas estão sendo punidas. Eu particularmente acho que a gente está tendo uma quantidade de multa e uma postura bem mais punitiva.

Perguntado ainda se realmente o Tribunal substituiu o enfoque da legalidade pelo enfoque na gestão sem prejuízo da legalidade, o técnico 2 do TCE respondeu da seguinte forma:

O Tribunal está tendo uma orientação deste tipo, tentar passar de um critério 0% de gestão e 100% de legalidade para outro que diminua a legalidade e aumente a gestão. O Tribunal está incentivando isto, mas foram quase 15 anos de técnicos trabalhando de uma única forma, então até mudar a cultura toda, dos próprios técnicos, não é imediato. Às vezes a inspeção é legalista porque o técnico está acostumado a fazer a inspeção daquela forma legalista.

Colhendo agora as informações do técnico 3 do TCE, ainda sobre o tema da inter-relação entre os controles, perguntado sobre que tipo de postura via no Tribunal, quanto aos jurisdicionados, se punitiva ou preventiva, respondeu dizendo que apesar de verificar uma tendência na preventiva nas ações do Tribunal, a postura punitiva ainda é a que se impõe. Colocou ainda que, tendo em vista a cobrança da mídia, sobre o Tribunal, em relação a sua performance e o seu custo, a resposta do Tribunal, conforme se verifica inclusive no seu *site* é de demonstrar quanto arrecadou através de multas aplicadas.

Outro tópico abordado, de significativa relevância, pelo técnico 3 do TCE, foi quanto a propalada substituição do enfoque da legalidade pelo enfoque na gestão, sem prejuízo desta legalidade. A opinião do entrevistado é que o Tribunal ainda está muito focado em conformidades, mas as mudanças estão ocorrendo, principalmente em função do reaparelhamento do Tribunal em recursos materiais e humanos, este último através de sucessivos concursos públicos, o que vem oxigenando o sistema e trazendo a utilização de novos critérios.

8.9 CATEGORIA “AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA”

Com relação ao tema “autonomia e independência”, o responsável pelo controle interno da prefeitura de Nilópolis declarou que a autonomia não é aquela prevista constitucionalmente. *“A autonomia que o Tribunal fala, não tem nem em empresa privada”*.

Mas de qualquer forma, existe uma grande aceitação pelo prefeito das posições da Controladoria.

Para o chefe do sistema de Controle Interno de Belford Roxo, perguntado pelo grau de autonomia que possuía no exercício da atividade suas atividades, respondeu que “*é total*”. Esta autonomia seria fruto de antiga amizade que possui o Controlador com a prefeita, “*mais de trinta anos*”, como também do conhecimento entre todo o secretariado, pois conhece a conduta de cada um.

Nesse particular, o entrevistado coloca ainda a questão de se indicar para cargos de confiança pessoas de estrita confiança, como é o caso da indicação do seu cunhado para a presidência da Comissão de Licitação. Justificou ainda o fato de um determinado vereador ter indicado um irmão como assessor. “*Não vai botar inimigo como assessor*”. Para ele é uma aberração que pessoas critiquem esse tipo de atitude. Mas disse também que é preciso ter capacidade e competência.

Quanto ao município de Paracambi, o seu chefe do setor de Controle Interno, como resposta à pergunta de qual seria seu grau de autonomia disse que era “*relativo*”. Depois mais incisivo declarou: “*não tenho autonomia, tenho alguma liberdade*”. Novamente questionado sobre sua autonomia, à luz das atribuições constitucionais vigentes, foi ainda mais enfático: “*esquece, não há a menor possibilidade. As previsões constitucionais para o Controle Interno são mal escritas, absurdas e inviáveis*”. Levantou ainda uma questão bastante interessante: sendo o Controlador um cargo de confiança do chefe do executivo, seria ético alguma ação por parte do Controlador sem o conhecimento e a aquiescência prévia do seu chefe, ou seja, do próprio prefeito?

Na abordagem da questão da autonomia e independência, o chefe do Controle Interno da prefeitura de São João do Meriti, cita o exemplo da Controladoria da Prefeitura do Rio de Janeiro, onde os prefeitos mudam, mas a “*Controladoria continua nas mãos do professor Lino*”. Seria um bom exemplo de autonomia. Nessa linha pensa que o cargo de Controlador poderia até se dar por concurso público, a fim de garantir o grau de autonomia e independência necessária para a consecução das tarefas de controle.

O Controlador da prefeitura de Seropédica, finaliza sua entrevista, respondendo a pergunta se possuía autonomia para o exercício das suas atividades e concluiu:

Embora eu tenha pouco tempo aqui na Controladoria, pelo perfil do atual prefeito, eu acredito que não vá ter problemas. Até agora não tive. Eu acho que essa autonomia varia de perfil para perfil, de acordo com o comandante em chefe. Às vezes temos que ajustar certas coisas, para não deixar rabo no caminho, mas tem um limite.

Verificando o opinamento dos representantes do Tribunal de Contas sobre o tema “autonomia e independência”, colheu-se primeiramente o posicionamento do técnico 1 do TCE que destacou que o exercício da atividade de responsável pelo Controle Interno de uma prefeitura municipal, deve ser feito por alguém que possua “*certo grau de independência político-administrativa*”. Estimulado a discorrer sobre o assunto, argumentou que a função constitucional desenhada para o Controle Interno, prevê uma independência funcional e administrativa muito difícil de ocorrer. Segundo suas palavras:

Na prática, é muito complicado de lidar com esse tipo de coisa. O chefe do Controle interno é cargo de confiança. Como é que você vai esperar desse Controlador, uma ação firme, uma ação tempestiva, autônoma e independente contra quem paga o salário dele?

Comentou ainda o técnico 1 do TCE sobre a atual tendência do Tribunal de Contas em se co-responsabilizar o Controle Interno, quando da verificação de algumas irregularidade cometida pelo município. “*Para você hoje assumir uma responsabilidade de Controlador deve pensar duas vezes*”.

Sobre a visão de alguns, sobre se privilegiar o controle *ex-post*, sob os demais, a posição do técnico 1 do TCE é justamente ao contrário. Em sua opinião, tanto o Controle Interno quanto o Externo, devem trabalhar cada vez mais com os controles prévios e concomitantes, principalmente este último, através de mecanismos de monitoramento, pois possibilitam um melhor acompanhamento das políticas públicas, que podem ser subdivididas em etapas, as quais possuirão seus indicadores específicos, possibilitando, por conseguinte, a correção de rotas na implementação de políticas públicas.

Finalizando, o entrevistado afirmou que em suas atividades, nunca vivenciou nenhum tipo de interferência ou pleito, por parte de quem quer que seja, no sentido de modificar algum entendimento do setor instrutivo, até porque, continuou, o embasamento técnico da

área instrutiva diminui o grau de subjetividade da área deliberativa do Tribunal. Assim sendo, em sua opinião os técnicos do Controle Externo possuem autonomia e independência para a consecução de suas atividades.

Já para o técnico 2 do TCE, quanto ao grau de independência do responsável pelo setor de Controle Interno de uma prefeitura, necessário para a consecução de suas atividades, o mesmo vê esta independência como fundamental, mas que “*não se consegue do dia para a noite*”. Falou ainda que o compromisso de lealdade do responsável pelo Controle Interno com o chefe do executivo, já que o primeiro ocupa um cargo de confiança do segundo, acarreta desconfiças no Controle Externo sobre a real efetividade do Controle Interno.

Na questão do privilégio dos controles tipo *ex-post*, o inspetor do Tribunal afirmou que, tendo em vista a estrutura vigente, o Tribunal não tem como fazer inspeções prévias, como, por exemplo, verificar os programas das prefeituras. Não obstante, é de opinião que os controle prévios e concomitantes sejam executados tanto pelo legislativo como pelo órgão de Controle Interno, pois estão próximos do executivo.

Finalizando sua participação, o técnico 2 do TCE declarou que tem total autonomia na realização de suas atividades de inspeção, que não existe interferência naquilo em que ele vai verificar no município e só deixa de escrever alguma coisa, quando essa coisa não tem consistência técnica.

Por fim, obtivemos o enfoque dado pelo técnico 3 do TCE, sobre a questão da independência do responsável pelo órgão central de Controle Interno, conforme transcrito abaixo:

Muita independência é impossível, a não ser que você mude a legislação, definindo, por exemplo, que o mandato do Controlador seja ligado a câmara municipal, ou como faz o tribunal de contas da Inglaterra, que tem seu comando na oposição. Eu acho que tem como se dar alguma independência ao Controlador, mas não vai se conseguir fugir muita da relação com o prefeito. Na verdade a importância do Controle Interno é cuidar das rotinas e não se tornar um vigia do prefeito. Hoje em dia a independência é zero, é muito pequena.

Com relação ao momento da atuação do controle, principalmente o Controle Externo, a opinião do técnico do Tribunal é que ele não deve ser prévio, visto ser mais

burocrático, obstaculizando o fluxo natural do processo e conferindo um poder demasiado a quem exerce esse controle, que irá funcionar como um cartório.

Continuando a entrevista, foi perguntado ao técnico 3 do TCE o seu grau de autonomia para a realização de suas atividades, e a resposta obtida foi a seguinte:

Em 12 anos de Tribunal eu sempre tive independência. Nesse tempo fiz muita inspeção importante pelo Tribunal e nunca ninguém interferiu durante minhas inspeções para direcionar qualquer coisa.

Afirmou ainda o técnico 3 do TCE, finalizando o processo de entrevista do presente trabalho, que como o Tribunal trabalha em sistema de filtros, pode haver discordância entre as diversas instancias desta corte de contas quanto a determinado parecer emitido por determinado inspetor. Mas essa divergência é no sentido da correta aplicação da legislação observada no decorrer dos processos.

9. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Preliminarmente é necessário termos em mente que, visto que a matéria que envolve o estudo aqui desenvolvido é muito sensível, intrinsecamente ligado a temas delicados, como legalidade e legitimidade, é natural que algumas respostas obtidas tenham seguido um rumo mais no sentido do que como as coisas deveriam ser do que realmente são. Por conseguinte, poderá se verificar ao longo das entrevistas, alguma contradição, que quando possível chamaremos a atenção.

Com base no roteiro utilizado nas entrevistas semi-estruturadas e no referencial teórico utilizado, procuraremos analisar as entrevistas efetuadas, buscando, dentro das limitações encontradas, abordar cada um dos temas focalizados, identificando, quando possível, os fatores que impactam os sistemas de Controle Interno na consecução de suas atividades constitucionais.

A metodologia de análise das informações obtidas, será em primeiro lugar, verificar e comentar aquelas fornecidas pelos responsáveis pelo órgão de Controle Interno, em seguida repetir o mesmo procedimento para as informações obtidas dos técnicos do TCE e por fim interconectar essas informações .

É importante também ressaltar que pudemos verificar vários tipos de relação agente-principal, como Controle Interno – TCE, Legislativo – TCE, Controle Interno – outras secretarias, Prefeito – Controle Interno e dentro do próprio TCE.

CONCEITUAÇÃO / PERCEPÇÃO

Iniciaremos nossas considerações, falando primeiramente de como cada Controlador e cada técnico do TCE, percebe o Controle Interno e logo em seguida confrontaremos, quando possível os pontos de vistas emitidos.

Abaixo assinalamos os pontos verificados quanto a utilidade ou como é percebido o Controle Interno pelos próprios Controladores e pelos técnicos do TCE:

ATORES	Principais pontos elencados	Atuação focal
Controlador de Nilópolis	. Orienta e acompanha as atividades . Tem ênfase na prevenção . Dar mais garantias legais ao prefeito	Proteção ao prefeito
Controlador de Belford Roxo	. Importante se tem autonomia . Protege o chefe do executivo . Atendimento ao TCE	Proteção ao prefeito
Controlador de Nova Iguaçu	. Prevenção de problemas futuros . Prevenção quanto a atuação do TCE . Proteger o prefeito de si e dos outros	Proteção ao prefeito
Controlador de Paracambi	. Visa proteger o prefeito . Legitimar as ações do prefeito . Coração da prefeitura	Proteção ao prefeito
Controlador de São João de Meriti	. Corrige erros . aponta o caminho certo	Orientação à administração
Controlador de Seropédica	. Um braço da Contabilidade . Só é possível onde o prefeito queira se resguardar em função de ter secretarias autônomas	Proteção ao prefeito
Técnico do TCE 1	. Ferramenta para a correta aplicação de recursos públicos . Facilitador do Controle Externo	Correta aplicação de recursos públicos
Técnico do TCE 2	. Faz com que o Controle Externo trabalhe melhor . Faz melhorar a gestão e provoca economia nos setores controlados	Boa gestão e economicidade
Técnico do TCE 3	. Dar mais eficiência ao setor público . Boa gestão de recursos públicos	Boa gestão de recursos públicos

Vale ressaltar que os principais pontos elencados, constantes do quadro acima, são praticamente a transcrição embora sintética, do que foi obtido na entrevista, a fim de dar maior veracidade aos dados, e portanto às informações conseguidas. Pelo lado dos Controladores, podemos verificar que a função preponderante, é a de blindar o chefe do executivo, evitando a ocorrência de erros que poderiam ser cometidos, ou numa visão mais pragmática, tentando legitimar situações que possam se configurar em irregularidades, principalmente aos olhos das inspeções realizadas pelo órgãos de Controle Externo, cuja representação mais forte junto aos municípios fluminenses, é exercida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Não podemos deixar de mencionar que a justificativa de blindagem ao chefe do executivo, de sua proteção quanto a sanções dos órgãos de Controle Externo é também uma maneira bastante eficaz para garantir, se não autonomia e independência, um mínimo de peso ao setor de Controle Interno tornando-se um expediente bastante utilizado pelos seus componentes.

Piscitelli (1988), já mencionado em nosso referencial teórico, a mais de trinta anos atrás, já tinha então detectado no âmbito federal, que órgãos de Controle Interno, para evitar constrangimento com os outros setores, justificavam suas exigências como sendo àquelas que foram efetuadas pelo TCU, ou seja, as efetuadas pelo Controle Externo.

Já a tendência entre os técnicos do TCE, seria ver o Controle Interno como uma entidade que deveria focar a boa aplicação dos recursos públicos, através de uma boa gestão e economicidade, como também seria de facilitação ao trabalho do Controle Externo. Voltaremos a esse assunto mais adiante, quando tratarmos da divisão de atividades entre os já referidos controles.

Nessa análise inicial já verificamos diferenças de visões entre como o Controle Interno vê a si mesmo e como ele é visto pelo Controle Externo. Numa maneira simplista, podemos considerar que esta diferença seria entre a prática, obtida através do exercício das atividades de Controle Interno e a das normas que foram criadas para seu funcionamento, as quais são utilizadas pelo TCE em suas atividades de auditoria, ou seja as normas não estão adequadas ao funcionamento do Controle Interno e vice-versa, entendendo-se aqui o Controle Interno

como uma simples unidade organizacional, hierarquicamente vinculada ao chefe do executivo.

Sob a ótica da teoria agente-principal, onde o principal é o TCE e o agente o Controle Interno, verificamos que não há consenso de objetivos entre os atores, visto a diferença de visão verificada entre eles, o que enfatiza, segundo esta teoria, a necessidade de controle. A visão do Controle Interno é aquela proveniente da relação agente-principal que ocorre entre o Prefeito (principal) e o Controle Interno (agente), visto ser esta visão a contraprestação apresentada pelo Controle Interno para atender as expectativas do prefeito.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Avançando sobre os demais tópicos, segue abaixo quadro sinótico, demonstrativo de algumas informações importantes, relativas a estrutura organizacional, também obtida das entrevistas com os chefes dos Controles Internos:

Município	Status de Secretaria	Dimensionamento	Mudaria a estrutura interna
Nilópolis	Sim	Sub-dimensionado	Não
Belford Roxo	Sim	Sub-dimensionado	Sim
Nova Iguaçu	Sim	Adequado	Não
Paracambi	Sim	Sub-dimensionado	Sim
São João do Meriti	Sim	Sub-dimensionado	Sim
Seropédica	Sim	Sub-dimensionado	Sim

Quase todas as respostas apresentadas, a princípio são lógicas. Começando a análise do quadro apresentado, pode-se verificar que a correção para o sub-dimensionamento do seu setor, apresentado pelo responsável pelo Controle Interno de Belford Roxo, seria pela supressão de algumas das atividades que são executadas por este órgão. A inconsistência encontrada está com o município de Nilópolis, cuja responsável pelo Controle Interno, não obstante atestar seu sub-dimensionamento, não vê necessidade de nenhuma mudança na estrutura interna do setor, ou seja, não caminha na direção do saneamento do problema. As demais respostas estão adequadas. Não poderíamos deixar de consignar que o único município, em que o responsável pelo Controle Interno, declarou que o setor está adequadamente dimensionado, teve recentemente sérios problemas de irregularidades, amplamente divulgados na mídia do Estado do Rio de Janeiro.

Pode-se verificar pela simples leitura das entrevistas, que o sub-dimensionamento, está claramente demonstrado pelas declarações, ora peremptórias, ora mais veladas, de falta de recursos materiais e humanos, dadas pelos responsáveis pelo Controle interno e seu respectivo impacto na capacidade de realização de atividades.

Em contra-ponto, as informações coletadas, vejamos o obtido pelo tratamento das informações, obtidas dos técnicos do TCE quanto a questão estrutural das prefeituras, com relação aos Controles Internos:

Técnicos do TCE	Estrutura organizacional ótima de Controle Interno recomendada para os municípios	Manutenção de estrutura para atendimento das atividades constitucionais	O TCE recomenda que alguma atividade fique no âmbito do Controle Interno
Técnico 1	Depende do tamanho do município	Possível, mas é negligenciada	Só as especializadas na função de controle
Técnico 2	Não tem modelo padrão. Tem constatado evolução	Sim. A principal barreira é técnica seguida de financeira	O tribunal não faz esse tipo de prescrição
Técnico 3	Tem que ter <i>status</i> de secretaria com mais estabilidade ao chefe do controle	Possível nos municípios maiores e impossível nos menores	Não tem notícia

Também nesse bloco constatamos que as respostas mantêm uma lógica entre si, visto que se não há uma estrutura organizacional ótima recomendada para os municípios com relação ao Controle Interno, também não poderia haver recomendações prescritivas quanto às atividades.

Nesse ponto podemos identificar uma significativa diferença na abordagem dos Controladores e dos técnicos do TCE quanto ao sub-dimensionamento dos órgãos de Controle Interno das prefeituras. Para os primeiros o déficit estrutural está diretamente ligado a falta de recursos e para os últimos à negligência ou baixa qualidade de gestão, configurada principalmente por um corpo técnico pouco qualificado. Essa visão pode causar um tipo de “má vontade” do Tribunal para com os municípios e por conseguinte com seus Controles Internos.

Como bem colocado pelo instrutor de LRF da Escola de Contas e Gestão do TCE, houve uma enorme evolução do Tribunal nos últimos quinze anos. Mas paralelamente ocorreu uma evolução muito mais contida dos Controles Internos dos municípios no mesmo período. Essa diferença, não há dúvidas, se deu em função do forte investimento do Estado do Rio de Janeiro no seu Tribunal de Contas, enquanto que pelo lado dos municípios não ocorreu nem vem ocorrendo esse tipo de investimento.

Podemos entender esta abundancia de recurso através da relação agente (TCE) – principal (poder legislativo estadual). Esta relação, a princípio contestada institucionalmente pelo tribunal, visto não ter vínculo de subordinação com o legislativo, tem sua existência confirmada pela dependência financeira, já que os recursos do tribunal são provenientes desse poder legislativo. Além do mais todo o poder e prerrogativas do tribunal, inclusive de seus conselheiros, são questões de ordem legal, ou seja, também podem ser modificadas por esse poder legislativo. Essa relação é de consenso de objetivos entre agente e principal, com o agente com mais informação do que o principal. Essas ações estabelecem alianças entre esses atores, que pode de algum modo arrefecer a controle do tribunal sobre o legislativo e garantir um fluxo generoso de recursos a este Tribunal.

Esses posicionamentos colocam os Controles Interno e Externo em posições antagônicas. De um lado os municípios justificando falta de condições para se estruturar e acusados pelo TCE de negligentes. De outro lado o TCE, que obteve maciço investimento para se modernizar, acusados por alguns de exigir em demasia.

Como vimos, pela teoria agente-principal, o agente teria a tendência a negligência, caso possuísse mais informação que o principal. Tomando novamente a relação agente (Controle Interno) e principal (TCE), existe uma tendência inicial de se avaliar o principal com mais informação que o agente, visto que o nível de qualificação de seu pessoal é significativamente maior do que da maioria dos verificados nos Controles Internos, o que restringiria assim a ocorrência de negligência. Não obstante deve-se atentar para o fato que as inspeções realizadas pelo TCE ainda se dão basicamente sobre formalidades, das quais o TCE não sabem como se deu, ou seja o tribunal não tem informação de como aquelas formalidades foram e são efetivamente atendidas, se de maneira legal ou não. Nessa acepção temos o caso clássico de relação agente-principal.

Nesse contexto é bastante interessante verificarmos o posicionamento do Analista de Controle Externo do TCE que não vê possibilidade de municípios muito pequenos terem uma Controladoria, opinião esta também que é esposada pelo Controlador de Seropédica.

QUALIFICAÇÃO

Prosseguindo nossa análise, trataremos de questões ligadas a qualificação das pessoas que militam nos órgãos de Controle Interno. Para tanto preparamos o quadro demonstrativo a seguir:

	Formação do Chefe do Controle Interno	Experiência em adm. pública	Critério de assunção ao posto	Pessoal com nível superior	Pessoas da adm. anterior	Programa de treinamento	Cargos de confiança
Nilópolis	Contabilidade	Desde 2003	Técnico	50%	Minoria	Só cursos do TCE	Metade
Belford Roxo	Direito	Desde 1998	Político	30%	Nenhuma	Só cursos do TCE	Quase todos
N. Iguaçu	Direito	Desde 1999	Técnico	70%	Nenhuma	Só cursos do TCE	Todos
Paracambi	Direito	Desde 2004	Político	90%	Nenhuma	Só cursos do TCE	Todos
S. J. Meriti	Contabilidade	Desde 1998	Político	40%	Maioria	Só cursos do TCE	Todos
Seropédica	Contabilidade	Desde 1970	Político	70%	Maioria	Só cursos do TCE	Todos

Dos dados obtidos, verificamos que no quesito “formação do chefe do Controle Interno”, só temos contabilistas e advogados. Isso nos permite algumas ilações, no sentido de que ainda permeia uma visão tradicional, para não dizer superada, de Controladoria, que é uma visão basicamente ligada a contas, bem como uma visão legalista-formalista que ainda permeia nossa administração pública.

Comparando vis-a-vis, os quesitos “experiência” e “critério de assunção ao posto”, poderíamos concluir que o aspecto negativo da indicação simplesmente política, seria neutralizada pela experiência em administração pública adquirida pelos Controladores. Entretanto na leitura atenta da entrevista então concedida pelos Controladores, constatamos que o atual Controlador do município de Belford Roxo, assumiu em 1998, sem nenhuma experiência anterior o cargo de Secretário de Fazenda. O Controlador de Paracambi, também assume em 2004 este cargo, sem ter também experiência anterior em administração pública.

Outra importante constatação é quanto a baixíssima quantidade de funcionários oriundos de administrações anteriores, o que confirma o quase total funcionamento do órgão de Controle Interno com funcionários de livre nomeação, que são os cargos de confiança. Pode-se imaginar que esses novos funcionários, do mesmo jeito que aqueles Controladores que assumiram secretarias sem nenhuma experiência anterior, aprenderão o exercício de suas atividades na prática da dia a dia.

Outro fato significativo, explicitado pelo Controlador de Berford Roxo, é da dificuldade de se recrutar funcionários, devido aos baixos salários oferecidos pelas administrações públicas municipais. O que se verifica em todos os municípios é que não existe um sistema burocrático implantado, que possibilite a esses municípios possuir funcionários com alguma estabilidade, um plano de carreira digno, com salários compatíveis com as funções exercidas, condições estas que possibilitem a esses servidores, pelo menos, alguma autonomia, tão necessária ao exercício do Controle Interno.

Nesse sentido, na relação agente (burocracia municipal) – principal (sistema de Controle Interno), não há possibilidade de se criar incentivos para esses agentes, a fim de mitigar a necessidade de seu monitoramento, que ainda tem como agravante a dificuldade, quase intransponível, de se punir, ou até mesmo premiar, um funcionário, seja lá por que motivo for.

A visão dos técnicos do TCE com relação a qualificação, pode ser sintetizada como abaixo:

Técnicos do TCE	Perfil do chefe do Controle Interno	Necessidade de experiência anterior	Exigência legal para qualificação mínima
Técnico 1	Multidisciplinar	Sim – em adm. pública	Viável
Técnico 2	Gerencial	Sim – em adm pública	Não
Técnico 3	Multidisciplinar	Sim – na área	Possível

Pelo então apresentado, podemos verificar uma tendência uniforme nas posições dos técnicos do tribunal, visto que o “não” fornecido pelo Técnico 2, foi seguido do comentário de que o chefe do Controle Interno deva ter experiência e que agregue outros conhecimentos técnicos.

Comparando as informações obtidas, dos quadros referente a qualificação, tanto dos responsáveis pelo Controle Interno quanto pelos técnicos do TCE , e ainda das informações prestadas nas entrevistas, e ainda pinçando emblematicamente o ponto de vista do responsável pelo Controle Interno de São João de Meriti e do responsável pelo Controle Interno de Seropédica, que dizem, respectivamente, que a contabilidade seria o único caminho para o administrador atingir suas metas e que o controle é um braço da contabilidade, constatamos que o caráter multidisciplinar para a função de Controlador ainda não é uma realidade. Como comentou o Técnico 3 (Analista de Controle Externo), ainda existe lobby do Conselho Regional de Contabilidade, no sentido de que os responsáveis pelo Controle Interno sejam contadores. O caráter multidisciplinar para o perfil do Controlador é importante para que se aumente a capacidade de gestão do órgão, fundamental na busca racional e planejada, daquilo que se necessita alcançar no setor de Controle Interno, para que ele possa então cumprir com suas funções constitucionais.

Outra importante constatação é que não existe programa de capacitação próprio das prefeituras em análise. Os treinamentos ocorrem somente por meio dos cursos ofertados pela Escola de Contas e Gestão do TCE. A oferta desses cursos pelo lado do Tribunal é o reconhecimento deste, do *gap* existente entre o próprio Tribunal e as administrações municipais. Pelo lado dos Controles Internos é a comprovação de que a gestão do setor é deficiente, pois não há no orçamento previsão de capacitação, além comprovação da escassez de recursos. Sob a ótica da teoria agente-principal, é uma maneira bastante eficaz do principal (TCE) buscar o consenso de objetivos com o agente (Sistema de Controle Interno). Esse movimento pode ser visto também, já com o TCE no papel de agente, como uma prestação de serviços, sensibilizando o principal (legislativo e/ou sociedade), colaborando assim com a legitimação do próprio tribunal.

Como já visto anteriormente, a velocidade de transformação do Tribunal tem sido muito superior aos dos municípios. Por conseguinte, os choques de visão tendem a se disseminar e aprofundar. O perfil do Controlador encontrado nos municípios confirma o hiato entre aquilo que existe e aquilo que deveria existir pela visão do tribunal.

Com relação a experiência do responsável pelo Controle Interno, como também de seus outros membros, é posição comum aos técnicos do TCE que ela é essencial. Conforme colocado pelo Técnico 2 (Instrutor de LRF da ECG), se o gestor colocar pessoal de carreira,

ou seja com experiência, nos cargos de gestão, haveria uma economia de uns dois anos de trabalho. Isto definitivamente não se verifica na administração dos municípios aqui estudados. Esse tipo de funcionário é, a princípio, menos vulnerável do que aquele que possui somente cargo ou é terceirizado, quando da ocorrência de relações do tipo agente-principal dentro do próprio município, em virtude das relações hierárquicas existentes.

Não obstante a dificuldade de se exigir uma qualificação mínima legal para o chefe do Controle Interno, deve-se, de algum modo se pensar nessa possibilidade, ou algum outro artifício que venha a causar o mesmo efeito, ou seja, uma forma de se garantir minimamente alguma capacidade a quem for ocupar o cargo.

ORÇAMENTO

No aspecto orçamentário dos Controles Internos municipais, pode-se também verificar, em primeiro lugar, que os recursos oferecidos a este setor, são quase todos consumidos na manutenção do órgão, incluído aí, principalmente, o pagamento dos salários. Isto confirma a baixa capacidade e/ou dificuldade da administração municipal em empreender as mudanças no setor de Controle Interno, para a sua devida adequação às suas tarefas constitucionais, como também confirma o processo de assimetria entre os Controles Interno e Externo. O agravante neste caso específico, é que a previsão que poderia ser feita pelo gestor da pasta, na busca dessas melhorias, também não é efetuada, conforme pode-se confirmar pelas informações obtidas, de que praticamente não há previsão de mudanças expressas no PPA, ferramenta esta que representa o aspecto de planejamento no ciclo orçamental. Essa questão, não obstante as limitações existentes, pode ser também considerada um indicador da baixa capacidade de gestão das chefias dos Controles Internos. De qualquer forma, sob a ótica da teoria agente-principal, que ocorre na estrutura da prefeitura, verificamos que o agente (responsável pelo Controle Interno) não consegue maximizar o orçamento, visto como uma de suas funções-utilidade.

Já, pelo lado dos técnicos do Tribunal, apesar de serem sensíveis a precariedade de recursos a que são submetidas as administrações municipais e mais especificamente os setores de Controle Interno, entendem que não há como tratá-las de forma diferenciada, de acordo com a capacidade de cada um delas. Não existe a preocupação de que a ação do Tribunal seja um criador de despesa.

INFRA-ESTRUTURA DE INFORMÁTICA

O próximo fator a ser observado é quanto a infra-estrutura de informática a disposição do sistema de controle da administração municipal. Das entrevistas efetuadas com os Controladores, todos foram unânimes em identificar deficiências em *hardware* e *software*. Além disso todos afirmaram não ter um sistema de gestão integrada implantado na prefeitura. Esta situação está coerente com a realidade financeira das prefeituras aqui enfocadas, particularmente o Controle Interno, e com sua baixa capacidade de investimento, visto as informações obtidas sobre seus orçamentos.

Esta situação tende a fragilizar a capacidade de controle da prefeitura, já que os eventos, sejam contábeis, patrimoniais, de pessoal, etc, que ocorrem em seu âmbito, possuem muitas vezes sistemas distintos que não guardam compatibilidade entre si, gerando uma série de discrepâncias e diferenças.

Não obstante, os técnicos do Tribunal são unânimes em reconhecer alguma melhoria das prefeituras, mas consequência de exigências do próprio TCE, principalmente em função de seus esforços na obtenção de melhores informações fiscais das prefeituras. Nesse sentido, ainda, os técnicos do Tribunal exemplificam a implementação do SIGFIS, que é um sistema de obtenção de informações fiscais. Apesar desse sistema, ter efetivamente disponibilizado ao Tribunal, uma maior quantidade de informações, proporcionando um melhor acompanhamento dos municípios e inclusive planejamento de auditorias por parte do TCE, e as prefeituras terem se adequadado para tal, e portanto criado uma sensação de melhora na infra-estrutura de informática, essa melhora se deu mais pontualmente do que sistemicamente, ou seja a captura e consolidação dos dados, que vão gerar as informações, por parte da prefeitura, ainda não se modificou. A transmissão dessas informações para o Tribunal é que efetivamente melhorou, tendo em vista as sanções aplicadas pelo TCE às prefeituras, pela irregularidade nessa transmissão de dados.

Devido a importância da ferramenta da informática para o Controle Interno, principalmente no que se refere a aplicação de controles do tipo prévio e concomitante, foi abordado também a possibilidade do próprio Tribunal fomentar de alguma forma, as prefeituras, no sentido de melhorar a sua infra-estrutura de informática, dentro da mesma filosofia que levou o Tribunal a criar a Escola de Contas e Gestão. Do mesmo modo que

fomento não é papel do Tribunal, não é também papel do TCE patrocinar a capacitação de seus jurisdicionados, capacitação essa que se tornou de fundamental importância para as prefeituras do Estado Rio de Janeiro. Nessa linha cabe destacar a opinião do Instrutor de LRF da Escola de Contas e Gestão, que acredita que um sistema informatizado, que integrasse não só a prefeitura, mas também esta ao Tribunal, pudesse proporcionar um melhor acompanhamento das atividades municipais por parte do próprio Tribunal. Neste formato não haveria, pelo menos, o custo de manutenção do SIGFIS.

Assim, tanto na relação agente (prefeitura) – principal (TCE), ou nessa relação dentro da própria estrutura administrativa municipal, uma melhoria na estrutura de informática da prefeitura, minimizaria o custeio do controle e monitoramento do principal, ou seja, tanto do Controle Interno, agindo como o principal sobre os outros setores da prefeitura, como para o Controle Externo funcionando como principal da prefeitura

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Este tópico é central na relação multi-agente (governo) – multi-principal (cidadãos/eleitores). Teoricamente nesta relação, deveria haver um consenso de objetivos, que na prática não se confirma. Além do mais, é também verificado uma grande assimetria de informação, onde o agente tem muito mais informação que o principal, fazendo com que o agente possa, com facilidade, manipular o principal, tornando quase impossível o controle desse agente pelo principal. Essa relação, tendo os cidadãos/eleitores como principais, pode ser verificada tanto para os governos municipais como para o TCE.

Neste tema “Transparência e Controle Social” , verificamos que as informações prestadas nas entrevistas, pelos responsáveis pelos Controles Internos, refletem basicamente o que acontece nos municípios. Todos colocaram a existência de algum tipo de deficiência na veiculação de informações ao público em geral, em especial via *internet*. Mas a situação real é pior do que a descrita. Abaixo, preparamos um quadro sinótico, referente aos *sites* das prefeituras, em função do que é veiculado, devidamente verificado em pesquisa na *internet*:

MUNICÍPIOS	Informação Institucional	Ouvidoria	Prestação de Serviço
Nilópolis	Sim	Sim	Não
Belfort Roxo	Sim	Não ¹	Sim ⁴
Nova Iguaçu	Sim	Não ¹	Não
Paracambi	Sim	Não ²	Não
São João De Meriti	Sim	Sim ³	Sim ⁵
Seropédica	Site não acessível	Site não acessível	Site não acessível

- (1) Acesso através de logon de identidade com campo de senha (acesso restrito)
- (2) Não se conseguiu conexão
- (3) Uma Ouvidoria Geral e uma Ouvidoria somente para a Saúde
- (4) Andamento de processos e 2ª via de IPTU
- (5) IPTU, ISS, Dívida Ativa e Cadastro de Contribuintes

As informações veiculadas como institucionais são em realidade peças promocionais da administração e do prefeito. A única forma de participação da sociedade, que é a ouvidoria, quando efetivamente funciona é de forma unidirecional. Quanto a prestação de serviços, quando existe, está necessariamente ligada a um processo de obtenção de receitas, ou seja, o benefício ao cidadão, quando chega, é como subproduto da ação mais importante para a administração, que é o esforço em arrecadar impostos. É bastante óbvio que nesse contexto não existe a menor condição do exercício do “Controle Social”, já que as informações não são disponibilizadas.

Os técnicos do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, constatam que a instituição a que estão vinculados, não tem feito nada no sentido de modificar essa situação, apesar de reconhecerem a importância do assunto, sendo, como disse o instrutor de LRF da ECG, a transparência é pré-requisito para o Controle Social.

Os técnicos do TCE ainda, em suas entrevistas, abordaram uma série de questões relevantes ligadas ao assunto, reconhecendo o Controle Social direto como o melhor tipo de controle, verificando que o pouco que existe de informação quando é disponibilizada, é feito em linguagem codificada, que não obstante o melhor controle ser o social direto, não existe essa tradição no Brasil. Nesse ponto vale a pena reforçar a idéia colocada pelo Técnico 1 –

Instrutor de Controle Interno da ECG, de capacitação de cidadãos, a fim de fomentar o Controle Social direto.

De uma forma geral, pode-se constatar que as exigências do Tribunal de Contas do Estado tem levado a um processo de institucionalização, que dentro do possível, possibilita aos municípios e seus dirigentes, como atores sociais, um processo de internalização de determinados valores. Assim sendo, na medida em que uma ação efetiva do Tribunal, no sentido de fomentar os pré-requisitos para que o Controle Social possa efetivamente existir, ou seja, fomentar a transparência, e este tipo de controle comece efetivamente a ser utilizado, a própria sociedade irá demandar dos municípios e de seus gestores mais satisfações e controles e esse processo certamente trará um empoderamento ao Controle Interno, por parte do próprio chefe do executivo, pois do mesmo jeito que ele quer ser protegido do Tribunal de Contas, também vai querer estar protegido dos controles sociais diretos, a que certamente são mais sensíveis, pois esse Controle Social é exercido, inclusive, pelos seus próprios eleitores.

ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

Quanto às atividades desenvolvidas pelos setores de Controle Interno das administrações municipais, consolidamos abaixo as principais informações recebidas dos seus responsáveis:

Parâmetros Municípios	Tipo de controle	Processo crítico	Coordenação dos outros sistemas de controle existentes	Atividade sistemática de auditoria	Avaliação de resultados e metas	Controle de patrimônio e pessoal
Nilópolis	Posterior	Licitação e pagamento	Não	Não	Não	Não
Belford Roxo	Prévio, concomitante e posterior	Licitação e pagamento	Não	Não	Não	Não informou
Nova Iguaçu	Prévio	Pagamento	Sim	Sim	Não	Não
Paracambi	Prévios e posteriores	Licitação	Não	Não	Não	Não
S. J. de Meriti	Posterior	Licitação e pagamento	Não	Não	Não	Não
Seropédica	Não identificou	Licitação e pagamento	Não	Não	Não	Não

Achamos relevante que se faça algumas observações em relação ao quadro acima :

O representante de Nova Iguaçu informa que possui atividades sistemáticas de auditoria e coordena outros sistemas de controle, no âmbito da prefeitura, demonstrando, a princípio, estar num patamar melhor do que as outras prefeituras quanto ao exercício do controle propriamente dito. Não obstante, coincidentemente, esta prefeitura foi alvo de escândalo recente, amplamente divulgado na mídia, em maio deste ano, envolvendo desvio de recursos, irregularidades em licitações e etc., o que é um forte indício de que as coisas não aconteçam realmente como o relatado.

Verificamos ainda que as informações obtidas, de não realização de diversas e importantes atividades por parte do Controle Interno, demonstram claramente a unânime informação de falta de estrutura (segundo o tribunal seria negligência ou má gestão), com a honrosa exceção do município de Nova Iguaçu, que declarou estar o seu setor de Controle Interno, adequadamente dimensionado.

Tomando a relação agente (Controle Interno) – principal (prefeito), pode, ou poderia, pelo menos existir, uma tendência à manutenção desse agente com uma estrutura deficitária, pois isso reforçaria o controle sobre agente pelo principal, visto que o fortalecimento estrutural do Controle Interno desbalancearia estas forças.

Pode-se também verificar, que não há fiscalização adequada com gastos de pessoal e patrimônio. Vale lembrar que aproximadamente, metade dos gastos da prefeitura é com a rubrica pessoal, isso oficialmente, visto que existe bastante contratação de mão de obra disfarçada como contratação de serviço.

Outra informação importante que não está no quadro acima, mas podemos retirar da entrevista é a dificuldade de se fazer auditorias nas outras secretarias municipais, seja em função de problemas políticos envolvidos, seja em função de um comprometimento ético com o prefeito, visto que o cargo ocupado pelo Controlador é de confiança, ou ainda em função de coleguismo e espírito de corpo.

Vejamos agora as informações recebidas dos técnicos do TCE com relação às atividades dos Controles Internos Municipais:

Parâmetros Técnicos TCE	Atividades críticas p/ o Controle Interno recomendada	Divisão de atividades entre o Controle Int. e Ext.	Apoio ao Controle Externo
Técnico 1	Rotinas de auditoria (saúde, educação, etc.)	Não existe	Não
Técnico 2	Gerar informações p/ o TCE, dando transparência aos fatos ocorridos	Não existe	Não
Técnico 3	Auditar receita e acompanhar despesa	Não existe	Não

Podemos constatar, considerando primeiramente as respostas obtidas para as atividades críticas recomendadas para o setor de Controle Interno, pelos técnicos do Tribunal, que apesar de não serem exatamente iguais, convergem consistentemente para a atividade de auditoria.

Podemos então verificar, mais uma vez, a diferença de visão entre o Controle Interno e Externo, agora no que se refere a qual deva ser sua principal atividade. No âmbito do Controle Interno, os ditos controles de pagamento e licitação, assinalados como atividades críticas, parecem ser muito mais atividades de rotinas dentro desses próprios processos, do que efetivamente um trabalho de fiscalização do que ocorreu. Essa observação, juntamente com a verificação que o Controle Interno não realiza uma série de atividades que estariam no seu escopo, se coaduna com os pontos de vista do Técnico 1 – Instrutor de Controle Interno da Escola de Contas e Gestão, que afirmou que o Controle Externo faz o que o Controle Interno deveria fazer e que o Controle Interno faz o que as Secretarias deveriam fazer, do Técnico 2 – Instrutor de LRF da Escola de Contas e Gestão, que afirmou que o Controle Interno não faz o que deveria fazer, deixando a cargo do Controle Externo algumas de suas principais atividades, bem como explica a declaração do Técnico 3 – Analista de Controle Externo, quando diz faltar confiabilidade entre os atores, principalmente do Controle Externo em relação ao Interno.

Estas observações encontram-se de acordo com o que preconiza a teoria agente-principal, onde o principal (TCE) vai tentar controlar o agente (Controle Interno) da melhor forma possível, que na sua visão se dará através da realização de auditorias por parte do Controle Interno sobre os demais setores da prefeitura, a fim de otimizar o próprio processo de controle do TCE sobre a prefeitura.

Essa diferença de visão já tinha sido detectada no início do presente capítulo quando se colocou a questão de como os atores percebiam o Controle Interno, e já ficava patente uma diferença de abordagem, que juntamente com essas outras acima apontadas, reforçam muito mais o aspecto de confronto entre esses atores do que propriamente de cooperação, que seria como o a função controle, visto de modo abrangente, deveria acontecer e inclusive é previsto constitucionalmente.

Em seguida apresentamos o quadro obtido, com as informações dos Técnicos do TCE, agora sobre suas próprias atividades:

Parâmetros Técnicos TCE	Realização de auditorias trimestrais nas prefeituras	Aspecto político na programação das inspeções	Auditorias de avaliação de resultados e metas
Técnico 1	Não	Não existe	Não
Técnico 2	Não	Não existe	Sim
Técnico 3	Não	Não existe	Não

A previsão de realização de auditorias trimestrais na prefeitura, por parte do TCE, não se mostra viável, nem parece ser necessário, visto que a maioria dos municípios são pequenos e, na prática, adota-se uma matriz de risco que determinará quem deverá ser inspecionado, com que frequência e sob que foco.

Não obstante não haver critérios políticos na programação de inspeção, conforme obtido das informações prestadas pelos técnicos, que compõe a esfera instrutora dos processos, não se pode afirmar que as decisões do Tribunal ou a falta dessas decisões, não tenham um aspecto político a ser considerado. O técnico 3 – Analista de Controle Externo aborda essa questão de maneira bastante clara quando fala das relações entre os conselheiros do Tribunal e os componentes do poder legislativo, que é quem os indica. Vale lembrar que muitos prefeitos são oriundos desse poder legislativo, e em muitos casos ajudaram a eleger os conselheiros do tribunal, ou exercem alguma influencia sobre este referido poder.

Sobre esse assunto vale ressaltar a declaração dada pelo Diretor Executivo da Transparência Brasil, Sr. Cláudio Abramo, a respeito do assunto, ao jornal *O Globo*, publicado na edição de 24/05/2008:

O estado tem uma relação com o legislativo que se baseia na troca: dá cargos a deputados e eles não o chateiam. Nomeia conselheiros para o tribunal e ele não o chateia.

Outra questão de suma importância são as chamadas auditorias de avaliação de resultados e metas. Esse tipo de auditoria traz em seu bojo, uma mudança de paradigma, que é do formalismo legal para o da avaliação da real efetividade das políticas públicas adotadas. Essa mudança de valores será inculcada por meio da ação institucional do Tribunal de Contas e se originam através de relações múltiplas agente-principal, bem como com interações com grupos com esse tipo de interesse.

INTER-RELAÇÃO ENTRE OS CONTROLES INTERNOS E EXTERNOS

Prosseguindo nossa pesquisa, vejamos agora o quadro referente a como o Controle Interno vê o Controle Externo :

Parâmetros Municípios	O Controle Externo :			
	É visto como um aliado	Mudou sua postura punitiva pela preventiva	Empoderou o Controle Interno por meio de sua atuação	Faz exigências com conotação política
Nilópolis	Sim	Sim	Sim	Não emitiu opinião
Belford Roxo	Não	Não	Sim	Sim
Nilópolis	Não vê como “monstro”	Reforçou a preventiva e manteve a punitiva	Não avaliou	Sim
Paracambi	Não	Não	Não avaliou	Sim
São João do Meriti	Sim	Reforçou a preventiva e manteve a punitiva	Sim	Sim
Seropédica	Não avaliou	Sim	Sim	Sim

Analisando o quadro acima, podemos verificar que o Controle Interno se vê realmente mais empoderado, em função das atividades do Controle Externo, visto a necessidade de se blindar o prefeito. Existe também convergência quanto a opinião que as exigências efetuadas pelo TCE possuem conotação política. Não obstante para a questão da visão do “Controle Externo como aliado” e se efetivamente houve uma “mudança de postura do TCE de punitiva para preventiva” não obtivemos uma tendência marcante.

Podemos então novamente verificar a interação das várias relações agente-principal existentes. O empoderamento do Controle Interno citado acima é um exemplo típico. Ele se origina de uma relação agente-principal, onde o agente é o Controle Interno e o principal é o TCE e vai influenciar a relação agente-principal, onde o Controle Interno é o agente e principal o prefeito.

Vejamos então, qual é a opinião dos Técnicos do TCE sobre algumas questões colocadas sobre o próprio Tribunal:

Parâmetros Técnicos TCE	O TCE abandonou a postura punitiva pela preventiva	Mudança do foco estrito da legalidade para foco na gestão	Exigências do TCE geram despesas para as prefeituras
Técnico 1	Reforçou a preventiva e manteve a punitiva	Em processamento	Sim, mas vai propiciar economia futura
Técnico 2	Aumentou a preventiva e a punitiva	Em processamento	Sim, mas traz retorno
Técnico 3	Reforçou a preventiva e manteve a punitiva	Em processamento	Não é foco de preocupação do TCE

Começando a análise do quadro pela aspecto da “mudança do foco estrito da legalidade para foco na gestão”, as respostas são bastante significativas, pois demonstram, como muito bem explicitou o Técnico 2 – Instrutor de LRF da Escola de Contas e Gestão, as diferenças de cultura existentes dentro do próprio Tribunal, e que portanto permeiam o seu corpo instrutivo, que são justamente os técnicos do Tribunal que fiscalizam os municípios. Logo a dubiedade de posicionamento verificada no quadro referente a “como o Controle Interno vê o Controle Externo” (quadro imediatamente anterior ao acima), é explicada, pois os técnicos do TCE com preocupações de uma atuação mais preventiva, com foco na gestão, certamente são aqueles vistos como aliados pelos responsáveis pelos Controles Internos, enquanto os que ainda mantêm a postura punitiva, com certeza são vistos como não aliados.

Podemos ainda inferir, não obstante não ter sido mencionado pelos entrevistados, a fortíssima possibilidade de mais uma cultura dentro do Tribunal, como sendo aquela que permeia o corpo deliberativo, nas suas relações com atores externos, quando estes

conselheiros procuram maximizar seus interesses individuais. Recentemente a Revista VEJA, em sua edição 2067, de 02/07/2008, noticiou que cinco dos sete conselheiros do TCE estariam vendendo decisões para uma empresa de consultoria, contratada por prefeituras, com problemas em suas prestações de conta.

Uma observação bastante pertinente, por parte do Técnico 3 – Analista de Controle Externo, menciona a cobrança da mídia em relação a performance do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em suma, a sua relação custo-benefício. Como resposta, o Tribunal procura demonstrar sua operacionalidade e produtividade através dos valores arrecadados por meio de multas aplicadas, inclusive publicando essas informações no seu *site*, como sendo o resultado de suas atividades. Esse tipo de visão, se confirmado, pode levar o Tribunal a uma contradição, pois se a instituição precisa arrecadar, e vai utilizar o artifício da multa para isso, a mudança da postura punitiva para preventiva não ocorrerá e poderá se estar fomentando uma indústria da multa. Coincidentemente, ou não, esta situação pode estar perigosamente ligada ao que foi constatado pelo Técnico 2, quando declarou que o Tribunal nunca multou tanto como agora e que pode ser confirmado por meio do *site* do próprio TCE. É bastante óbvio que o Tribunal preste conta de suas atividades a sociedade, mas deve procurar outros parâmetros para demonstrar sua efetividade e medir sua performance, que não sejam valores arrecadados com multas. Essa espécie de estratégia tende a aumentar o fosso entre os Controles Internos e Externos e pode funcionar de modo inverso, compelindo o burocrata municipal para o cometimento de irregularidades, a fim de angariar recursos para pagar uma multa que poderá chegar, mesmo que não tenha cometido nenhum ato desonesto.

Podemos ver esta ação, aplicação de multas para obtenção de resultado financeiro, como um tipo de resposta enviesada, às demandas originadas na relação agente-principal, onde o TCE é o agente e o principal é o cidadão/eleitor e/ou o legislativo, ou mesmo dessas relações dentro do próprio Tribunal.

AUTONOMIA E INDEPENDENCIA

Como derradeiro e certamente o mais importante fator de impacto da efetividade do Controle Interno, vejamos como os responsáveis pelos Controles Internos vêem sua autonomia e vejamos também a avaliação que os técnicos do TCE fazem dessa autonomia dos Controles Internos Municipais:

ATORES	Auto avaliação de sua autonomia
Controlador de Nilópolis	Não tem
Controlador de Belford Roxo	Total
Controlador de Nova Iguaçu	Total
Controlador de Paracambi	Não tem
Controlador de São João de Meriti	Não tem
Controlador de Seropédica	Não tem

ATORES	Avaliação da Autonomia do Controle Interno
Técnico do TCE	Baixa
Técnico do TCE	Baixa
Técnico do TCE	Baixa

Para avaliar as respostas obtidas dos responsáveis pelos órgãos de Controle Interno, devemos novamente nos reportar ao início da capítulo, quando afirmamos que as respostas muitas vezes não correspondem fielmente a realidade. Algumas inconsistências foram apontadas e mais uma vez aparecem nessa última resposta. A avaliação de total autonomia, por parte do Controlador de Belford Roxo não está adequada ao fato de que existam suscetibilidades no seu município para a realização de auditorias nas demais secretarias. Com relação à Nova Iguaçu já tecemos anteriormente nossos comentários. Assim dentro das limitações impostas, podemos afirmar que os responsáveis pelos setores de Controle Interno estão bastante conscientes de sua limitação e da dificuldade em se realizarem as mudanças necessárias, trazendo um sentimento de impotência bastante desestimulante. Uma declaração emblemática nesse sentido foi fornecido pelo responsável pelo Controle Interno de Seropédica: “Eu sou adepto do que aquilo que eu não tenho força para mudar eu não mecho”.

Já as respostas obtidas dos técnicos do TCE, estão bastante homogêneas, principalmente porque basicamente concordam que a relação administrativa funcional, configurada na relação agente-principal, exige do responsável pelo Controle Interno (agente) uma atitude ética de lealdade, primeiramente para o prefeito (principal) e depois com o “governo”, essa bastante cobrada pelos grupos informais que sempre cobram o alinhamento de todos os secretários municipais, inclusive o Controlador, aos “interesses maiores da atual administração”. Essa incongruência entre as normas constitucionais para o Controle Interno e a sua modelagem institucional – organizacional, ou seja, como ele está posicionado dentro da estrutura municipal, causa um impacto bastante negativo na sua efetividade.

A autonomia do Controle Interno tem seu limite mais evidenciado quando da relação agente-principal, onde o Controle Interno é o agente e o prefeito o principal, ou seja, em função de relações hierárquicas.

10. CONCLUSÃO

Como podemos verificar no presente trabalho, as várias relações do tipo agente-principal, encontradas no ambiente explorado, fazem com que os atores então envolvidos assumam, concomitantemente, o papel de principal e de agente, além de estarem submetidos a influência de vários grupos de interesse. Esses múltiplos papéis assumidos pelos atores, originam tensões e contradições, em especial para os atores centrais de nossa análise, o Controle Interno e Externo, bem como produzem resultados dos mais diversos, como pode ser verificado.

Assim por meio do presente trabalho, verificamos que todas as categorias escolhidas para a nossa grade de análise, que pautaram as nossas entrevistas, condicionam, de alguma forma, a efetividade dos sistemas de Controle Interno dos municípios da baixada fluminense. Pudemos vivenciar a complexidade do tema e verificar como os fatores elencados se correlacionam entre si de maneira bastante clara. Constatamos no decorrer dos trabalhos e na análise das entrevistas, os impactos da diferença de visão entre os atores protagonistas, aqui utilizados para a consecução desses estudos, os responsáveis pelos órgãos de Controle Interno e os técnicos do órgão de Controle Externo no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, suportadas pela teoria agente-principal.

Verificamos que em relação as categorias escolhidas na definição da grade de análise utilizada, as mesmas condicionam os sistemas de Controle Interno dos municípios investigados, de maneira decisiva e basicamente de forma negativa. Começando pela diferença de percepção de como os atores vêem o Controle Interno, constatamos que a principal preocupação dos Controladores era blindar o chefe do executivo, que no caso é o seu superior hierárquico direto, enquanto que pelo lado dos técnicos do TCE, essa preocupação deveria ser em relação à boa aplicação dos recursos públicos e a facilitação do seu próprio trabalho de auditoria externa, ou seja, não há consenso de objetivos entre os atores.

Na categoria “Estrutura Organizacional”, destacamos, como fator gerador de tensões e antagonismos entre os atores, o sub-dimensionamento das estruturas de Controle Interno das prefeituras municipais, que para os Controladores se dá pela falta de recursos materiais e humanos, visto a escassez desses recursos. Já para os técnicos do TCE, este sub-

dimensionamento, é fruto da negligência do administrador público e/ou baixa qualidade da gestão municipal desses administradores.

Com relação a qualificação dos chefes dos setores de Controle Interno, constata-se a falta de uma formação com caráter mais multidisciplinar, o que pode ser confirmado através da pouca utilização do orçamento como ferramenta de gestão, o que é confirmado, por exemplo, pela inexistência de orçamento para capacitação de seu pessoal ou para as melhorias que se fazem necessárias para o setor. Esta situação é também conflitante com o posicionamento dos técnicos do Tribunal, que entendem que o perfil do Controlador deva ser multidisciplinar, a fim de melhorar a capacidade de gestão do órgão.

A insipiente infra-estrutura de informática, outra categoria escolhida para nossa grade de análise, também condiciona negativamente a efetividade das atividades do Controle Interno municipal, visto sua incapacidade de fornecer as informações necessárias para um controle eficaz. Os sistemas de informática implantados, não são integrados e a expectativa de investimentos no setor bastante reduzidas. Não obstante, as auditorias do TCE tem obrigado a alguma melhora pontual na transmissão, pelas prefeituras, de dados ao Tribunal, em função das sanções aplicadas.

Outra categoria da grade de análise, que poderia ser uma ferramenta importante de apoio ao Controle Interno, “Transparência e Controle Social”, não tem, nem por parte dos sistemas de Controle Interno municipal, nem do Tribunal de Contas, nenhum tipo de suporte. É importante que o TCE adote critérios de publicidade, para a administração pública municipal, a fim de que possa ser efetivamente disponibilizado para a sociedade, as informações necessárias, para que possa ocorrer o Controle Social.

Também condiciona negativamente a efetividade do Controle Interno, a não execução de atividades dadas como básicas para este tipo de setor, tais como controle de pessoal, patrimônio e auditorias em outros setores da prefeitura, o que está também intrinsicamente ligado a falta de estrutura e sub-dimensionamento desse órgão. Para o TCE esta lacuna nas atividades realizadas, aumenta o grau de desconfiança deste Tribunal, em relação à administração municipal, dificultando o aspecto cooperativo que deveria existir entre as atividades de Controle Interno e Externo.

No inter-relacionamento entre o Controle Interno e Externo, não obstante as dificuldades de cooperação assinaladas no parágrafo anterior, uma mudança de postura, por parte do Tribunal, de punitiva para uma mais preventiva, traria um significativo alívio nas tensões existente entre os referidos atores. Entretanto, caso se confirme os indícios de uma política de arrecadação de recursos para o Tribunal, via aplicação de multa, o nível de tensão entre esses atores certamente sofrerá um considerável aumento, condicionando também negativamente a efetividade do Controle Interno.

Outro fator negativo para a efetividade do Controle Interno municipal é a não realização, por parte do TCE, de auditorias de performance, ficando as auditorias realizadas pelo Tribunal, até o presente momento, focadas apenas no aspecto formal-legal e de economicidade.

Possíveis decisões políticas, por parte dos conselheiros do Tribunal, bem como fortes indícios de corrupção destes, impactam de forma negativa não só os sistemas de Controle Interno dos municípios, mas também o sistema de controle como um todo.

Apesar de colaborar com alguns fatores que impactam negativamente o Controle Interno, podemos também constatar alguns aspectos positivos nas ações do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Suas auditorias tem se tornado um importante instrumento de institucionalização das regras estabelecidas, como também tem exercido significativa pressão sobre o chefe do executivo, que vai procurar proteção junto ao órgão de Controle Interno, gerando um processo de empoderamento deste último. Não podemos deixar de assinalar, nessa mesma linha, a ação do Ministério Público Estadual e da Polícia Federal. Não podemos ainda deixar de assinalar a auspiciosa iniciativa do TCE em ofertar aos jurisdicionados vários cursos de capacitação através de sua Escola de Contas e Gestão, que parecem ser os únicos cursos de capacitação disponibilizados para os funcionários municipais. Não obstante, causa preocupação o fato de que uma das receitas que compõe orçamento dessa Escola de Contas e Gestão sejam advindas das multas aplicadas nos servidores dos municípios jurisdicionados. Essas multas são recomendadas pelo corpo instrutivo do Tribunal, que também são os instrutores da ECG, e portanto com interesses nesta instituição, podendo por conseguinte se configurar, neste caso, uma situação de conflito de interesses. De qualquer forma, seriam bem-vindas outras ações de fomento desse mesmo calibre, que venham também de encontro a diminuição dos custos de controle e seu aperfeiçoamento.

Outro fator que impacta positivamente o sistema de Controle Interno, é a cada vez mais baixa tolerância da sociedade com atos de corrupção cometidos, principalmente por agentes públicos, e a atenção que a mídia tem dado às irregularidades encontradas na administração pública, não obstante a não efetividade do Controle Social direto. De qualquer forma, os órgãos de imprensa tem veiculado muitas informações sobre irregularidades, inclusive de conselheiros do próprio TCE. Este controle efetuado pela mídia, assumindo um papel de principal, pressiona também o executivo, que funciona nesta relação como agente.

É importante mencionarmos que muitos pontos interessantes citados pelos entrevistados podem e devem ser objeto de estudos posteriores. Assim esperamos ter atingido os objetivos propostos, na expectativa de ter colaborado com os estudos pertinentes a área de Controle Interno, esperando que este trabalho possa servir de alguma forma a outros trabalhos que venham a aprofundar as discussões aqui envidadas.

11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro : Forense, 2004.

AZEVEDO, Maria Thereza Lopes de . **Introdução à Contabilidade Pública**. Rio Janeiro:Freitas Bastos, 2004.

BALCÃO, Yolanda F., CORDEIRO, Laerte L. . **O Comportamento Humano na empresa**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 1988.

BRASIL, Decreto – ei Nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/_quadro.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2006.

BRASIL, Lei nº 4320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/QUADRO/1960-1980.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2006.

BRASIL, Lei Nº 8443 de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/QUADRO/1992/.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2006.

BRASIL, Lei Complementar Nº 101 de 14 de maio de 2000. Estabelece normas.de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Quadro_Lcp.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2006.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Programa de fiscalização a partir de sorteios públicos: síntese dos relatórios de fiscalização. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/cgu/noticias/relatorios.htm>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2005.

FAYOL, Henry. **Administração Industrial e Geral**. São Paulo: Atlas, 1964

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO - FESP, Coordenadoria de Pós-Graduação – ISAPE. **Evolução da Teoria Administrativa**. Rio de Janeiro, 2002

GALBRAITH, Jay. R. **Organization Design**. Massachusetts: Addison-Wesley, 1977.

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

GURGEL, Cláudio. **A Gerência do Pensamento: gestão contemporânea e a consciência neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2003

KOONTZ, Harold e O'DONNELL. **Princípios da administração**. São Paulo: Atlas, 1964

MEGGINSON .Leon C. et al. **Administração Conceitos e Aplicações**. 4 ed. São Paulo: Habra, 1998

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 1996

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes: **Teoria Geral da Administração**. 3 ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

PISCITELLI, Roberto Bacaccio. **Uma abordagem de Administração Financeira Pública**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2002. 157p

PEDRO, Ricardo Coelho. **9º Concurso de Casos & Textos**. Rio de Janeiro: SARE. FESP-RJ, 2005. 117p

PRZEWORSKY, Adam. **Reforma do Estado e a administração pública gerencial**. Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Carolina Andrade. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006

OLIVEIRA, Robson Ramos . **9º Concurso de Casos & Textos**. Rio de Janeiro: SARE. FESP-RJ, 2005. 99p

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e Contexto Brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

SANTOS, Roberval de Jesus Leone dos. **Governo Eletrônico : O que se deve e o que não se deve fazer** Caracas: XVI Concurso de Ensayos e Monografias Del CLAD sobre Reforma Del Estado y Modernización de la Administración Pública , 2002.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios da Administração Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990 .

VERGARA, Sylvia Constant : **Projetos e Relatórios de Pesquisa em administração**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2006

_____. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005

WATERMAN, Richard. *Journal of Public Administration Research and Theory* 2: 173-202, 1998

WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. México: Fondo de Cultura Económico, 1944