

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**

**ROGÉRIO MOURÃO MELO**

**O CONTROLE DOS RECURSOS PÚBLICOS PELA CONTROLADORIA DO  
PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO CEARÁ: AS AÇÕES DA  
CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ NO  
PERÍODO DE 2006 A 2010**

**FORTALEZA – CEARÁ**

**2012**

ROGÉRIO MOURÃO MELO

O CONTROLE DOS RECURSOS PÚBLICOS PELA CONTROLADORIA DO PODER  
EXECUTIVO DO ESTADO DO CEARÁ: AS AÇÕES DA CONTROLADORIA E  
OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ NO PERÍODO DE 2006 A 2010

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Germano Guimarães Junior.

FORTALEZA – CEARÁ

2012

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação**  
**Universidade Estadual do Ceará**  
**Biblioteca Central Prof. Antônio Martins Filho**  
**Bibliotecário Responsável – Francisco Welton Silva Rios – CRB-3 / 919**

M528c      Melo, Rogério Mourão

O controle dos recursos públicos pela Controladoria do Poder Executivo do Estado do Ceará: as ações da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará no período de 2006 a 2010 / Rogério Mourão Melo. – 2012.

CD-ROM. 77 f. ; 4 ¾ pol.

“CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm)”.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2012.

Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof. Dr. Antônio Germano Guimarães Junior.

1. Controladoria – transparência. 2. Accountability. 3. Governança. 4. Gestão pública. 5. Controle social. I. Título.

CDD: 658.151

ROGERIO MOURÃO MELO

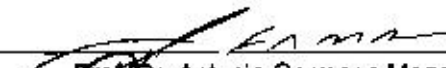
O CONTROLE DOS RECURSOS PÚBLICOS PELA CONTROLADORIA DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO CEARÁ: AS AÇÕES DA CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ NO PERÍODO DE 2006 A 2010

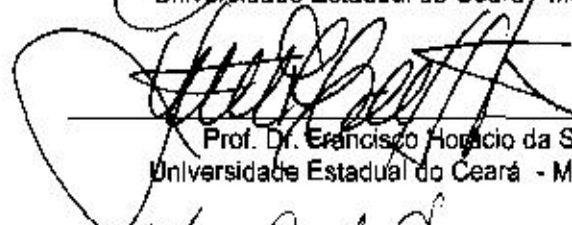
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

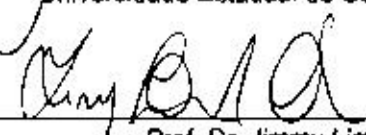
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 18/02/2013

BANCA EXAMINADORA

  
Prof. Dr. Antonio Germano Magalhães Junior  
Universidade Estadual do Ceará - MPPPP - UECE

  
Prof. Dr. Francisco Herculano da Silva Frota  
Universidade Estadual do Ceará - MPPPP - UECE

  
Prof. Dr. Jimmy Lima de Oliveira  
Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE

## RESUMO

O atual momento que vive a democracia é campo fértil para se plantar a semente da participação da sociedade, tanto na escolha como no acompanhamento das políticas públicas. Isso se deve as constantes mudanças principalmente no que se refere às ferramentas da tecnologia, peça fundamental na engrenagem do desenvolvimento. No entanto, diante das constantes mudanças num mundo globalizado as instituições sejam elas públicas ou privadas precisam se adaptar às novas realidades e seguir na busca de seus objetivos. Isso ocorreu devido à crise do Estado do Bem Estar Social que trouxe profundas mudanças na economia mundial e consequentemente fez com que o Estado como o vemos passasse por profundas mudanças que o tornasse ágil e capaz de atender as necessidades dos cidadãos. Portanto, fez-se necessário criar ferramentas que auxiliassem o cidadão na busca de transparência na execução das políticas públicas. Nesse contexto surgem as controladorias, órgãos que auxiliam os poderes constituídos nas consecuições de seus objetivos, com as atribuições de informar sobre inconformidades nos sistemas de controle, recomendar boas práticas de gestão e criar condições para o controle social. Assim, esse trabalho teve como proposta expor as ações que a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará realizou no período de 2006 a 2010 no combate ao desperdício dos recursos públicos, no auxílio ao controle social e no aperfeiçoamento do Controle Interno, mostrando as novas ferramentas de gestão no âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará e as dificuldades encontradas na implementação dessas ações.

**Palavras chave:** Controladoria – transparência; Accountability; Governança; Gestão pública; Controle social.

## ABSTRACT

The current democracy is fertile ground to plant the seed of participation of society, both in the choice as in the monitoring of public policies. This is due to the constant changes especially in relation to technology tools, essential in the development of gear. However, in the face of constant changes in a globalized world institutions whether public or private, must adapt to new realities and follow in pursuit of their goals. This was due to the crisis of the Welfare State that has brought profound changes in the world economy and consequently caused the state to spend as we see profound changes that become agile and able to meet the needs of citizens. Therefore, it was necessary to create tools that would help citizens in seeking transparency in the implementation of public policies. In this context arise Comptrollers, organs that help the powers that be in the achievements of its objectives, with assignments inform unconformities control systems, recommend best management practices and create conditions for social control. Thus, this work aimed to expose the actions that the Comptroller and Ombudsman of the State of Ceará held in the period from 2006 to 2010 in the fight against waste of public funds in aid to social control and improvement of internal control, showing new management tools within the Executive Branch of the State of Ceará and the difficulties encountered in implementing these actions.

**Keywords:** Comptroller – transparency; Accountability; Governance; Public administration; Social control.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Visão da administração gerencial e público alvo.....	22
Quadro 2 –	Demonstrativo da Execução dos Programas em 2007 (R\$ 1.000,00).....	41
Quadro 3 –	Controladorias públicas nos Estados.....	49
Quadro 4 –	Economias geradas através do Programa de Inovação de Suprimentos – PIS.....	53
Quadro 5 –	Atividades de 2007 a 2010 com vistas a Racionalização de Gastos do Governo.....	55
Quadro 6 –	Resumo quantitativo das atividades de auditoria.....	60
Quadro 7 –	Sistemas Corporativos que auxiliam o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Ceará.....	64
Gráfico 1 –	Valores correntes PIB a pm -2000-2010.....	43
Gráfico 2 –	Perfil das compras corporativas de 2002.....	53

## LISTA DE ABRAVIATURAS E SIGLAS

CAUC	Cadastro Único de Convênio
CF	Constituição brasileira
CGE	Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COGERF	Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal
COGERH	Companhia de Recursos Hídricos
CPFCEP	Comissão de Programação Financeira e Crédito Público
EC	Emenda Constitucional
FECOP	Fundo Estadual de Combate à Pobreza
FPE	Participação dos Estados e do Distrito Federal
FUNDEF	Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GAO	<i>United States Government Office</i>
GPR	Gestão por Resultados
GTCON	Grupo Técnico de Contas
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
IN	Instrução Normativa
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Importo de Renda
ISGH	Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPP	Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Oscips	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PASF	Plano de Ação para Sanar Fragilidades
PCA	Prestação de Contas Anual
PDRAE	Plano Diretor do Aparelho do Estado



PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Projeto Inovação em Suprimentos
PPA	Plano Plurianual
S2EPA	Sistema de Suporte à Execução de Programas de Auditoria
S2GPR	Sistema de Gestão Governamental por Resultados
SAC	Serviço de Atendimento ao Consumidor
SACC	Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SDLR	Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional
SEAD	Secretaria de Administração
SECON	Secretaria da Controladoria
SECON	Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIAP	Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas
SIC	Sistema Integrado de Contabilidade
TCE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>O CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS COMO POLÍTICA PÚBLICA..</b>	<b>14</b>
2.1	O CONTROLE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS.....	15
<b>2.1.1</b>	<b>O controle no modelo weberiano e no modelo gerencial.....</b>	<b>19</b>
2.2	POLÍTICA PÚBLICA DE CONTROLE DE CONTAS PÚBLICAS.....	23
2.3	GOVERNANÇA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS.....	27
2.4	O CONTROLE NO PODER EXECUTIVO COM BASE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	34
<b>3</b>	<b>A CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ – CGE.....</b>	<b>39</b>
3.1	CRIAÇÃO E ANTECEDENTES.....	39
3.2	ATRIBUIÇÕES DA CGE.....	44
3.3	A CONTRIBUIÇÃO DA LRF NA CRIAÇÃO DAS CONTROLADORIAS ESTADUAIS.....	47
3.4	A CONTRIBUIÇÃO DA CGE NA TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS.....	49
<b>4</b>	<b>DESCRIÇÃO DOS CONTROLES DAS CONTAS PÚBLICAS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO CEARÁ.....</b>	<b>51</b>
4.1	PRINCIPAIS AÇÕES DA CGE NO COMBATE AO DESPERDÍCIO DOS RECURSOS PÚBLICOS.....	51
4.2	PRINCIPAIS AÇÕES DA CGE NO COMBATE A CORRUPÇÃO E NO AUXÍLIO AO CONTROLE SOCIAL.....	56
4.3	PRINCIPAIS AÇÕES DA CGE NO APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE INTERNO.....	60
<b>4.3.1</b>	<b>Estabelecimento dos objetivos da CGE.....</b>	<b>61</b>
<b>4.3.2</b>	<b>A consolidação do Portal da Transparência.....</b>	<b>63</b>
<b>4.3.3</b>	<b>O aperfeiçoamento dos sistemas corporativos.....</b>	<b>64</b>
4.4	O MODELO ATUAL DE GESTÃO CORPORATIVA NO ESTADO DO CEARÁ..	65
4.5	AS LIMITAÇÕES DO MODELO DE GOVERNANÇA DO GOVERNO ESTADUAL.....	67
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>69</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>71</b>
	<b>BIBLIOGRAFIAS.....</b>	<b>75</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo mostrar as principais ações e atividades que a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE realizou nos anos de 2006 a 2010 no controle das contas públicas e se esses controles vêm tornando a gestão mais eficiente. Esta dissertação demonstra as principais ações que a CGE vem tomando para o aperfeiçoamento dos controles internos e combate ao desperdício dos recursos públicos.

Na segunda seção busca-se entender o conceito de política pública, de forma que englobe o entendimento de controle como uma forma de política pública, assim como o entendimento das organizações nos tempos atuais. Nessa seção procura demonstrar o controle como política pública, além de abordar os conceitos modernos de controle e governança nas organizações, dando uma abordagem da teoria das instituições. Além disso, foi apresentada a abordagem que a Constituição de 1988 deu ao tema.

Na terceira seção foram abordadas as atribuições da CGE do Estado do Ceará no controle das contas públicas e a importância do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal no controle dos gastos, além da transparência nas contas públicas através do Portal da Transparência, assim como a contribuição e inserção da função de ouvidoria no processo de controle.

Na quarta seção apresenta as principais realizações da CGE do Estado do Ceará no combate aos desperdícios de recursos públicos no aperfeiçoamento dos controles internos, as principais ações no combate a corrupção e as principais ações no auxílio ao controle social. Faz-se, ainda, uma reflexão sobre essas realizações e seus efeitos na melhoria do controle interno do governo do Estado do Ceará.

O interesse pelo objeto deste trabalho deve-se ao questionamento do modelo burocrático weberiano idealizado por Max Weber diante dos novos rumos da administração moderna, isso porque o modelo weberiano já não atendia às mudanças da sociedade e das organizações, fazendo com que se buscasse por um novo modelo de administração pública que contemplasse a realidade em tempos de crise. Com isso, procurou-se conhecer o modelo gerencial na administração pública, modelo esse que buscou o aumento da eficiência e a melhoria da qualidade, levando em consideração as atividades fins do Estado e a ênfase nas políticas públicas como instrumentos garantidores da cidadania, e confrontá-lo com o modelo weberiano, comparando uma de suas ferramentas de gestão: o controle.

Com isso, metodologias foram amplamente difundidas no setor privado e, com o passar do tempo, adaptadas às peculiaridades da Administração Pública. Dessa forma, houve um grande avanço para que fosse alcançada a eficácia da gestão.

Foi nesse contexto que surgiram as controladorias no setor público. Como uma forma de “manto” protetor dos recursos públicos aplicados em programas de governo, as controladorias, seja nas esferas federal, estadual ou municipal, são hoje referencial de combate aos desvios de recursos e à ineficiência dos gastos públicos, além de servirem para avaliar programas e projetos de governo e acompanhar o desempenho das políticas públicas.

Com isso o governo do Estado do Ceará procurou, com base no modelo gerencial, adotar modelos e princípios básicos que norteassem seus objetivos, resultando no Plano de Governo de 2003-2006, que tinha como premissas: a participação, a cooperação e parceria, a transparência, a racionalidade, a integração com descentralização, a equidade e a inclusão social. Nessa abordagem surgiu a Secretaria da Controladoria, através da Lei Estadual 13.297, de 13.03.2003, que tinha como missão zelar pela qualidade e regularidade na aplicação dos recursos públicos, contribuindo para o bem-estar da sociedade cearense (CEARÁ, 2003). No modelo proposto, a Controladoria deveria atuar em três grandes áreas: Área 1 – Programa e Gestão, Área 2 – Estudos e Propostas de Medidas de racionalização e Área 3 – Normas de controle Financeiro. Para cada uma dessas áreas foram estabelecidos princípios norteadores para as ações a serem desenvolvidas.

Foi nesse cenário, que, logo após o advento da Constituição de 1988, passou-se a exigir dos gestores responsabilidade pelo emprego dos recursos públicos, o que levou à reestruturação da administração pública. Essa mudança foi fundamental, pois a má gestão passou a ser crime e os gestores passaram a ser punidos. Diante disso, o cidadão passou a ficar mais interessado nas ações políticas e, por consequência, a nova estruturação da máquina administrativa começou a servir como ferramenta desses gestores na consecução dos programas de governo. As informações prestadas pelos órgãos de controle interno estão se tornando públicas e de fácil acesso, graças ao advento da Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009 (BRASIL, 2009), complemento da Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), que tem como objetivo determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, é possível, a qualquer cidadão que tenha interesse, conhecer, através dos portais da transparência a aplicação dos recursos públicos e programas de governo.

Dessa forma, a questão da transparência passou a ter lugar de destaque, visto que a corrupção se apresentava como variável que enfraquecia as regras do jogo em que a democracia estava inserida, ameaçando a confiança no Estado, desafiando a legitimidade dos

governos e a destruindo a moral pública. No Brasil, por exemplo, é perceptível que a corrupção é um problema grave e estrutural de nossa sociedade e de nosso sistema político.

Desse modo, para amenizar os efeitos da má gestão, surgiram nas instituições públicas órgãos denominados “Controladoria Geral”. Com isso, apesar de não haver um padrão na constituição desses órgãos, essas controladorias públicas no Brasil foram criadas com o objetivo de auxiliar na gestão dos recursos públicos, diminuindo a distância entre os gestores do erário e a sociedade. Daí surgirem às controladorias governamentais que, no Brasil, se materializam auxiliando a gestão dos recursos públicos.

Portanto, a controladoria governamental no Brasil, nas três esferas de governo (União, Estados e Municípios), vem se mostrando crucial no controle dos entes públicos no que toca a regulamentar operações de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial.

Assim, o surgimento das controladorias e sua criação nos últimos anos se deve ao fato do advento de novos modelos de gestão corporativa implantados nas estruturas das grandes corporações, com a finalidade de dar transparência e credibilidade a essas instituições, que, por sua vez, foram trazidas para o ambiente das organizações públicas.

Outra realidade que adveio com o controle das contas públicas foi o controle social, que a cada dia vem-se tornando mais evidente, cabendo a cada cidadão o interesse em conhecer a aplicação dos recursos e o desempenho dos programas de governo, principalmente aos cidadãos pertencentes às classes sociais menos favorecidas. A expressão “controle social” vem sendo objeto de debate e é vista em práticas recentes de diversos segmentos da sociedade como sinônimo de participação social nas políticas públicas.

Nessa política de controle social, cabe destaque a importância da ouvidoria como aliada no trabalho do controle, isso porque ela auxilia o controle interno no repasse de denúncias e serve de canal entre o cidadão e o governo, usando indicadores que medem o grau de satisfação do contribuinte, fundamental para o desdobramento e a qualificação das políticas públicas.

Com relação à metodologia deste trabalho, por se tratar de uma investigação, caracterizou-se como qualitativa, exploratória, descritiva e bibliográfica, e se aplica ao governo do Estado do Ceará, Poder Executivo, no período de 2006 a 2010.

Em um primeiro momento, buscou-se uma literatura que procurasse adequar o pensamento e a ideia proposta no trabalho, aprofundando o conhecimento na área dentro de uma abordagem ampla e variável que buscasse inovações no controle dos recursos públicos e no aprimoramento das políticas públicas.

O trabalho desenvolveu-se de início como entendimento do cenário em que o Estado do Ceará está inserido, observando a formação dos primeiros estudos e ideias sobre controle nas contas públicas no Estado do Ceará, analisando o benefício que ocorreu para o governo com o advento das ideias de administração corporativa que trouxeram benefícios à gestão.

Procurou-se conhecer as primeiras políticas da CGE, desde sua criação, na melhora do gasto público, no combate o desperdício, no combate à corrupção, além de se verificar o resultado dessas ações.

Na sequência do trabalho, foram analisadas as ferramentas usadas pela CGE na busca dos seus objetivos, detalhando suas aplicações e os correspondentes recursos disponibilizados, dando destaque ao controle das contas públicas.

Finalmente, foi feita uma reflexão sobre o impacto da política pública de controle das contas públicas e seus benefícios para a sociedade cearense, e quais são as limitações que o órgão de controle interno enfrenta para desempenhar o seu papel junto à sociedade cearense.

## **2 O CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS COMO POLÍTICA PÚBLICA**

A proposta desta seção é abordar o conceito de política pública como ferramenta de desenvolvimento social, além de contextualizar o controle das contas públicas como uma forma de política pública, bem como seu papel no desenvolvimento da sociedade e na consolidação da democracia.

Primeiramente, foi feita uma abordagem do conceito de controle nas instituições e a distinção entre o órgão de controle e o sistema de controle, para tornar claro o entendimento do trabalho proposto, além de demonstrar sua importância na concretização das estratégias e metas nas organizações. Nesse primeiro momento foram discutidos o modelo de controle weberiano e o modelo de controle gerencial, e foi vista a importância da aplicação desses dois modelos no desempenho das organizações. A descrição dos conceitos de controle é fundamental no entendimento deste trabalho e do que ele propõe. Além disso, na discussão dos modelos weberiano e gerencial, faz-se a comparação e a integração desses dois modelos no objeto de estudo.

Também foi discutida a importância do controle no desenvolvimento da sociedade através do zelo no gasto público diante das novas ameaças despontadas no ambiente externo das organizações públicas. Em outro momento, procura-se discutir o conceito de política pública e sua relação com o controle, mostrando a importância do controle e sua inserção como política pública. Essa discussão é fundamental, pois trata o objeto deste estudo (o controle) como uma forma de política pública, daí a importância de ter o objeto deste trabalho na visão de uma política pública fundamental na consolidação das instituições e na garantia dos direitos sociais.

Outro ponto a ser discutido nesta seção é o conceito e o entendimento da governança corporativa nas organizações públicas. Hoje, a governança corporativa traz uma metodologia de gestão que é crucial no trato dos recursos públicos e, principalmente, no que se refere à prestação de contas à sociedade e, além disso, no fortalecimento das instituições democráticas. Portanto, o entendimento dos princípios de governança é mais um ponto a ser discutido neste estudo, dada sua importância no novo modelo de gestão pública gerencial aplicado, hoje na administração pública brasileira.

Por fim, foi apresentado o modelo de controle dos recursos públicos com base na Constituição Federal de 1988. Isso se faz necessário, devido às circunstâncias sociais da realidade do nosso povo, que tornaram esse assunto matéria constitucional. O papel de uma Constituição é garantir o mínimo de direitos e garantias, e isso fica evidente nos dispositivos

constitucionais que tratam do controle interno nos poderes. Portanto, é mais um ponto interessante a ser abordado, pois evidencia a preocupação do legislador com o zelo e a racionalidade no uso dos recursos públicos. Assim, neste capítulo serão expostos os dispositivos constitucionais que obrigam os entes públicos a conduzirem suas políticas dentro de regras pré-estabelecidas que visem ao bom uso dos recursos públicos.

## 2.1 O CONTROLE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

A atuação do controle sobre as instituições estatais contribui bastante para a consolidação da democracia. Assim, conforme a sociedade se organiza, surgem demandas que devem ser supridas sem, no entanto, comprometerem os direitos e as liberdades individuais. Então, o Estado procura interagir e participar constantemente com a sociedade e, dessa interação, surgem as funções que lhe são próprias, exercidas por meio de instituições burocráticas que prestam serviços públicos: executiva, legislativa ou jurídica. É nesse conjunto de órgãos públicos que surge o que chamamos administração pública.

A administração pública, portanto, estabelece regras e princípios, os quais o Estado seguirá, a fim de aprimorar seus controles, buscar a eficiência administrativa e a eficácia de seus atos. Assim, esses princípios são seguidos para que os sistemas e outras ferramentas defendam tanto a administração pública, como as garantias dos cidadãos.

Com o fenômeno da globalização vivido atualmente no mundo, têm ocorrido profundas mudanças no ambiente econômico internacional, provocando uma nova ordem na economia mundial, caracterizada pela união de países que propõem intercâmbio comercial mais dinâmico, com a queda de barreiras tarifárias cambiais e de outras condições que facilitam o livre mercado. Todo esse processo que ocorre em ambiente externo interfere, de certa forma, no ambiente interno das organizações, criando novas formas de gestão.

As organizações, nesse contexto, procuraram a otimização da eficiência que é fundamentada na busca de resultado nas organizações, que, por sua vez, depende das contribuições dos departamentos e setores das instituições. Assim, é nessas trocas entre setores e departamentos que se dá a otimização e se chega a um resultado final.

Na Administração Pública, diferente das organizações privadas, que são mais flexíveis, a busca da eficiência sofre limitações quando se depara com o dever de observar a ordem jurídica e atender aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Portanto, para tornar efetiva sua submissão a esses princípios, a Administração Pública estabeleceu sistemas de controle que buscam seguir os padrões



estabelecidos de suas atividades, tendo como finalidade a defesa dos direitos e das garantias dos administrados. Com isso, todos os atos administrativos são confirmados em sua legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência e serão desfeitos se ilegais, inconvenientes, inoportunos e ineficientes, daí a importância do controle na administração dos atos públicos e seus reflexos na sociedade.

Nesse trabalho dá ênfase ao controle administrativo exercido pelo Poder Executivo, por se tratar do controle exercido por suas próprias atividades administrativas, com o objetivo de referendá-las ou desfazê-las, conforme sejam, ou não, legais, oportunas e eficientes. Esse controle serve para avaliar a legalidade e o mérito das atividades desse poder. Dessa forma, segundo Gasparini (2008), o controle administrativo é controle interno, porque o órgão controlador, bem como o controlado integram a mesma organização. Ainda, de acordo com, o fundamento do controle administrativo reside no poder-dever de autotutela, exercido por órgãos superiores ou órgãos especializados (controle técnico, auditoria), que a Administração tem sobre atividades, atos e agentes (GASPARINI, 2008).

Neste estudo é preciso, para um bom nível de entendimento, fazer a distinção entre controle(s) interno(s), sistemas de controle e estrutura de controle interno. Essas expressões são usadas para conceituar a estrutura organizacional e suas regras, conjunto de todos os instrumentos, políticas, atividades e procedimentos adotados por uma organização para promover a vigilância, fiscalização e verificação que permite prever, observar, dirigir ou governar os eventos que possam impactar na consecução dos objetivos da organização.

A Secretaria Federal de Controle Interno – SFC da CGU (BRASIL, 2001, p. 67), ao estabelecer que um dos objetivos fundamentais do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal é a avaliação dos controles internos administrativos das unidades ou entidades sob exame, define-o como:

[...] o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Da mesma forma, o Tribunal de Contas da União – TCU (2010, p. 2) define controle interno como:

[...] o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizando com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionais sejam alcançados.

Portanto, é possível perceber que o controle interno da própria organização não se confunde com o sistema de controle interno de cada poder, previsto no art. 74, da Constituição Federal de 1988, e que, tampouco, é sinônimo de auditoria interna.

No entanto, a supervisão das atividades de controle interno compete à função de comando, ou seja, no caso do Poder Executivo, ao Prefeito, ao Governador ou Presidente da República, com o auxílio do órgão de controle ou unidade de avaliação do controle interno (Controladoria). Essa unidade penetra em toda a organização para identificar possíveis falhas, desvios, debilidades ou deficiências, com o objetivo de retroalimentar o comando com informações que lhe permitam tomar decisões. Assim, a responsabilidade pela organização do controle interno é do Administrador, pois cabe a ele gerir o patrimônio e os recursos, sem desperdícios e desvios.

Gasparini (2008) classifica o controle em várias modalidades, levando em conta sua sistematização, e o classifica assim: 1) com relação ao órgão que exercita, o controle pode ser: a) administrativo, b) legislativo, e c) judiciário; 2) quanto ao objeto, o controle pode ser: a) quanto a legalidade, se o ato é legítimo, e b) quanto ao mérito, analisando sua oportunidade, conveniência e sua eficiência; 3) quanto ao órgão controlador, o controle pode ser: a) interno e b) externo.

O controle surge nesse contexto como auxílio à gestão e chega a confundir-se com a atividade de planejamento. Assim, para Figueiredo e Caggiano (1997, p. 46): “[...] controle é um sistema de feedback que possibilita aos desempenhos serem comparados com os objetivos planejados; controle é essencial para a realização do planejamento de longo e curto prazo”.

Ainda, segundo Figueiredo e Caggiano (1997), à medida que maior ênfase é dada ao controle das operações, mais próximos estarão de ser cumpridos os objetivos descritos no planejamento e conseqüentemente no orçamento proposto, sendo o *feedback* de informações parte integrante dos procedimentos de controle orçamentário dirigido para detectar as variações que porventura possam aparecer, evidenciando os desvios do plano orçamentário para que as ações corretivas sejam implementadas.

Sistemas de informações eficientes são necessidades constantes do controle e a responsabilidade pelas informações prestadas é preocupação do gestor. Destarte, para Catelli (1999), a gestão constitui-se num processo decisório que por sua vez requer informações. Para ele, as informações gerenciais podem levar o suporte necessário à atuação gerencial para obter resultados ótimos.

A informação é matéria-prima para o produto do controle. Portanto, sem informações precisas não existe controle. E foi assim na era da informação, na qual vivemos,

que o controle, apoiada na teoria da contabilidade, identificada como órgão de controladoria, tornou-se fundamental nas organizações. Nesse contexto, segundo Catelli (1999), para uma correta compreensão do todo, devemos cindir a controladoria em dois vértices: o primeiro como ramo do conhecimento responsável pelo estabelecimento de toda base conceitual, e o segundo como órgão administrativo respondendo pela disseminação de conhecimento, modelagem e implantação de sistemas de informações.

Assim, para Figueiredo e Caggiano (1997), os tipos de controle dentro da rede de informações, são dois: o controle operacional e o controle gerencial. O controle gerencial é a atividade que se ocupa com a implementação do plano estratégico e assegura que os recursos estão sendo usados de maneira eficiente, já o controle operacional é o processo que assegura que tarefas específicas estão sendo desempenhadas com eficiência e efetividade.

Ainda, segundo Catelli (1999), a missão do controle na concepção de órgão de controladoria é assegurar a otimização do resultado econômico da organização e, para que isso aconteça, objetivos claros e viáveis deverão ser estabelecidos. Esses objetivos são: promoção da eficácia organizacional, viabilidade da gestão econômica e promoção da integração das áreas de responsabilidade. Para ele atingir esses conjuntos de objetivos significa a obtenção de resultados econômicos de acordo com as metas e condições estabelecidas.

Para Morante e Jorge (2008), são várias as funções do órgão de controle (Controladoria). Entre as principais estão: verificar sistemática e permanentemente os objetivos; subsidiar o processo de gestão; apoiar a avaliação de desempenho; elaborar e analisar as informações gerenciais; e fazer prestação de contas (*accountability*).

Dessas funções, para ações governamentais, destaca-se a função de *accountability*, que, na abordagem de Nakagawa (1993), é a obrigação de se prestar conta dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder.

Para o *United States Government Accountability Office-GAO* (2003), o conceito de *accountability* dos recursos públicos é muito importante no processo de governo, pois os dirigentes e o público desejam saber se os recursos são administrados adequadamente, se os programas de governo estão alcançando seus objetivos e resultados e se os programas de governo estão sendo administrados de forma eficiente, econômica e efetiva.

Hoje o controle encontra-se num estágio avançado, sobre princípios de comprovada eficiência. Neste contexto, o controle nas organizações públicas brasileiras classifica-se em dois tipos: o controle externo e o controle interno. O controle externo é atribuído ao Poder Legislativo, que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas e tem atribuições constitucionais. Já o controle interno nas organizações públicas, mais

especificamente nos poderes, faz parte do plano de organização da Administração. Esse controle ocupa-se essencialmente com o processo de informações que retroalimentam a função de comando, concorrendo, assim, para a correta tomada de decisões.

Enfim, os termos até aqui apresentados complementam o entendimento de controle como uma ferramenta na qualidade e personificação de órgão administrativo que é a Controladoria, cuja função é verificar processos administrativos e analisá-los, com a finalidade de apontar falhas que estejam em desacordo com os padrões estabelecidos nos respectivos sistemas de controle interno de cada órgão ou entidade. Portanto, a controladoria nas organizações tem hoje não só a função de assegurar a concretização do que foi planejado, mas, também, de prestar contas aos interessados com informações precisas e tempestivas.

### **2.1.1 O controle no modelo weberiano e no modelo gerencial**

Para entender a importância da função de controle na administração pública, é necessário lembrar os fundamentos que orientam a atividade e a ciência da Administração. Segundo os clássicos Frederick Taylor, Henri Fayol e Max Weber, a administração deve seguir os princípios de organização, planejamento, comando e controle. Portanto, uma organização deve planejar, executar, controlar e avaliar suas ações, para realizar seus planos e alcançar seus objetivos. Nesse sentido, cabe destaque a teoria weberiana ou burocrática, como ficou mais conhecida, pois essa é aplicada não só nas organizações privadas como também nas organizações públicas.

Dessa forma, vale ressaltar que, ao contrário do que pensa a maioria das pessoas, quando se deparam com o termo **Burocracia**, como algo que lembra demora, desperdício e ineficiência, Max Weber procurou desenvolver sua teoria baseado na racionalidade, isto é, na busca pela eficiência, na adequação dos meios aos fins pretendidos. Para isso, conforme Chiavenato (2003), Weber, para explicar sua teoria, fez distinção entre três tipos de sociedades ao longo da história da humanidade: a) Sociedade Tradicional: onde predomina o patriarcalismo e patrimonialismo; b) Sociedade Carismática: nela, predominavam características místicas, arbitrarias e personalísticas; e c) Sociedade legal, racional ou burocrática: onde predomina normas impessoais e racionalidade na escolha dos meios e dos fins. Assim, em seu modelo, Weber percebeu que a burocracia era bem abrangente, englobando todas as instituições sociais e que, por consequência, proliferaria nas grandes organizações fossem elas religiosas, educacionais e nas grandes corporações que utilizariam regras racionais e impessoais de eficiência.

Weber via o modelo burocrático como o modelo típico da sociedade moderna democrática aplicada nas grandes empresas e no próprio Estado que buscava a eficiência, isso porque o modelo burocrático explicava em detalhes como as coisas deveriam ser realizadas. Chiavenato (2003, p. 262) relaciona as características do modelo weberiano em dez pontos:

- 1- Caráter legal das normas e regulamentos.
- 2- Caráter formal das comunicações.
- 3- Caráter racional e divisão do trabalho.
- 4- Impessoalidade nas relações.
- 5- Hierarquia de autoridade.
- 6- Rotinas e procedimentos padronizados.
- 7- Competência técnica e meritocracia.
- 8- Especialização da administração.
- 9- Profissionalização dos Participantes.
- 10- Completa previsibilidade do funcionamento.

É evidente que o modelo burocrático trouxe muitas vantagens para as organizações. Entre elas, destacam-se: a) racionalidade em relação aos alcances dos objetivos; b) rapidez nas decisões; c) continuidade da organização com relação a substituição de pessoal; e d) uniformidade de rotinas. No entanto, esse modelo apresentava disfunções observadas por seus seguidores, entre eles Robert K. Merton. Esse seguidor e estudioso do modelo weberiano via que, apesar desse modelo visar à eficiência, apresentava-se preso ao excesso de formalismo. Silva (2008, p. 151, grifos do autor) enumera as seguintes disfunções do modelo burocrático:

- **maior internalização das diretrizes:** as normas, os procedimentos e as regras passam a se transformar de ‘meios’ em ‘objetivos’;
- **maior despersonalização nos relacionamentos:** o caráter impessoal é observado pela ênfase nos cargos, e não nas pessoas que os ocupam;
- **hierarquia como base do processo decisório:** as decisões são tomadas por quem ocupa o posto hierárquico mais alto, mesmo que não saiba nada a respeito do problema tratado;
- **formalismo e conformidade às rotinas:** existe a necessidade de documentar e formalizar as comunicações e a extrema devoção a normas e procedimentos, para garantir que seja feito aquilo que foi determinado.

Weber via a estrutura racional de seu modelo como sendo frágil, que precisava ser protegida das pressões externas e que, só assim, estaria pronta para não se desviar dos seus objetivos.

O controle no modelo weberiano, por sua vez, contribuiu como regulador dos padrões estabelecidos, tornando preocupação da administração saber o que ocorria nos níveis mais baixos da organização. Os sistemas de controle se fazem normalmente acompanhados de sistemas de recompensas e punições. Nesse modelo, os sistemas de controle são responsáveis por um comportamento burocrático rígido, pela produção de informações sem validade e pela

resistência que provocam. Assim os sistemas de controle no modelo burocrático acabam medindo muito mais os processos que os resultados. Nesse contexto, o controle no modelo burocrático, os agentes passam a se concentrar muito mais nos processos do que na contribuição para os fins da organização. Além disso, nesse sistema, o agente vê apenas o reflexo de suas atribuições e deixa de ver o todo ou a essência, cerne, das questões da organização.

Já na década de 70, começam a surgir novas formas de gestão dos entes públicos. Isso ocorreu devido a fatores externos como a crise do petróleo e o endividamento dos estados. Na década seguinte, a de 1980, alguns Estados começam a adotar uma cartilha de mudanças de origem neoliberal, tentando salvar Estados em crise econômica e social. Na década de 1990 esse modelo, agora chamado modelo Gerencial ou pós-burocrático ou, ainda, segundo Bresser Pereira (1998) de Nova Gestão Pública, surgiu, depois de trinta anos gloriosos do modelo burocrático (1945-1973), e da necessidade de adaptar o Estado a uma nova realidade ocasionada por fatores que alteraram o cenário econômico mundial e conseqüentemente o papel das entidades públicas. Costin (2010, p. 33) descreve alguns fatores que alteraram o cenário mundial e o papel do Estado, tais como:

- A crise das finanças públicas devido a déficits acumulados e as mudanças demográficas em curso;
- Preocupações crescentes da sociedade com ética, transparência e imputabilidade dos dirigentes e políticos;
- Pressões por maior competitividade devido à globalização;
- As possibilidades abertas com a tecnologia da informação; e
- O fortalecimento de uma visão liberal de governança pública.

Esse modelo foi adotado primeiramente na Inglaterra no governo de Margaret Thatcher (a Dama de Ferro), em 1979 e caracterizou-se por profundas reformas em um Estado em crise com serviços públicos ineficientes. Em seu governo, diante do elevado déficit fiscal, a Dama de Ferro procurou realizar inúmeras privatizações, reduziu os programas sociais, aumentou a eficiência dos serviços públicos, deu autonomia gerencial aos dirigentes, descentralizou o orçamento público, treinou funcionários e criou parcerias com entidades da sociedade civil. Outro país a adotar o modelo de administração gerencial foi a Nova Zelândia, que, diante de uma crise econômica e desequilíbrio nas contas públicas, acatou profundas reformas no Estado. Depois dessas duas experiências, os princípios dessa nova gestão avançaram para diversos países.

Esse modelo de administração pública gerencial (*managerialism*), segundo abordagem de Abrucio (1997), no entanto, evoluiu por três modelos quais sejam: o

gerencialismo puro, o *consumerism* e o *public service orientation*. Estes três modelos foram aplicados em vários países, sendo uma variação do modelo gerencial britânico. O gerencialismo puro caracterizava-se por privatização, desregulamentação, gestão por resultados, devolução de atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade e constantes tentativas de reduzir os gastos públicos. O *consumerism* estabeleceu o conceito de efetividade, recuperando a noção de que o governo deve, acima de tudo, prestar bons serviços e, além disso, introduziu a perspectiva da qualidade como uma estratégia voltada para a satisfação do consumidor. Já o *public service orientation* está baseado na noção de equidade, de resgate do conceito de esfera pública e de ampliação do dever social de prestação de contas (*accountability*) com ênfase no cidadão. Isto se deve a ser o conceito de cidadão mais amplo do que o de cliente, uma vez que a cidadania implica direitos e deveres e não só liberdade de escolher os serviços públicos. Esse modelo fica melhor sintetizado no quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Visão da administração gerencial e público alvo

<b>Gerencialismo Puro</b>	<b>Consumerism</b>	<b>Public Service Orientation</b>
Economia / eficiência - Produtividade	Efetividade / qualidade	Accountability / equidade
Contribuintes	Clientes / consumidores	Cidadãos

Costin (2010, p. 34) sintetiza as principais características do modelo de administração gerencial, como:

- Sistemas de gestão e controle centrados em resultados e não mais em procedimentos;
- Maior autonomia gerencial do administrador público;
- Avaliação (e divulgação) de efeitos/produtos e resultados tornaram-se chaves para identificar políticas e serviços efetivos;
- Estruturas de poder menos centralizadas e hierárquicas, permitindo maior rapidez e economia na prestação de serviços e a participação dos usuários;
- Contratualização de resultados a serem alcançados, com explicação mais clara de aportes para sua realização;
- Incentivos ao desempenho superior, inclusive financeiros;
- Criação de novas figuras institucionais para realização de serviços que não configuram atividades exclusivas de Estado, como PPP (Parcerias Público Privadas) e Organizações Sociais e Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) que podem estabelecer parcerias com o poder público.

Portanto, no modelo de administração pública gerencial, o controle exerce papel fundamental nos gastos públicos, na efetivação do serviço público de qualidade, na transparência e prestação de contas (*accountability*). Diferente do modelo weberiano (burocracia weberiana), o

controle na gestão pública gerencial não se prende as atividades em si, mas a resultado e eficiência nos gastos públicos, controle orçamentário, o “fazer” mais com menos.

## 2.2 POLÍTICA PÚBLICA DE CONTROLE DE CONTAS PÚBLICAS

O objetivo deste tópico é demonstrar a importância do controle e procurar identificá-lo como uma espécie de política pública. Assim, vale destacar que o termo política pública abrange vários conceitos que vão desde a abordagem filosófica até a gestão pública. Caberá neste tópico visualizar o controle como uma forma de política pública e sua relação com o desenvolvimento e crescimento econômico, enfocando a perspectiva gerencial do ente público como colaborador do bem-estar social.

Dessa forma, cabe um breve comentário para que se tenha um razoável entendimento sobre ciclo econômico, isso porque o desenvolvimento econômico é, de certa forma, base para as relações sociais e conseqüentemente para as ações políticas. Para isso, basta entendermos o momento de crise hodierno que vivemos. A crise mostra que o sistema econômico junto com os anseios e as demandas da sociedade devem alcançar um novo equilíbrio nas relações sociais. Portanto, novos cenários econômicos influenciam em novas relações sociais. Assim pensa Shumpeter (1959, p. 280): “É fato assente que o sistema econômico não se movimenta contínua e suavemente. Retrocessos, movimentos em sentido contrário, incidentes das mais variadas espécies ocorrem, que obstruem a marcha do desenvolvimento [...]”. Para Shumpeter (1959), a crise seria o processo pelo qual a vida econômica se adapta às novas circunstâncias. A ação política diante dessas novas realidades são fundamentais, e o Estado é o grande patrocinador dessas mudanças.

Da mesma forma pensava Furtado (1982), um estudioso dos problemas nordestinos, que entendeu a realidade de sua época e com grande entusiasmo esforçou-se para convencer os governantes da época a mudar a realidade de uma região que vivia em crises. Assim, diz Furtado (1982, p. 137) que “Devemos pensar o Nordeste na qualidade de brasileiros, de cidadãos de uma nação soberana, e não como habitantes de uma região dependente, cujo destino se decide alhures”.

Entendia Furtado que, a mudança da realidade do Nordeste estava na transferência de recursos, com o objetivo de transformar as estruturas rurais, melhorar as condições de saúde e educação, principalmente nas áreas produtoras de alimentos de consumo geral, criar as condições de acolhimento para as indústrias e dar vitalidade para as pequenas e médias empresas ligadas diretamente à satisfação das necessidades da população. Isso foi exemplo de



ação política que mudou a realidade do Nordeste brasileiro e também, a realidade da nação brasileira que, de certa forma, fortaleceu o federalismo no Brasil.

Nesse contexto, Furtado (1965, p. 111) define desenvolvimento como: “[...] o aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento da qualidade de bens e serviços, por unidade de tempo, à disposição de determinada coletividade”.

Portanto, o incremento dado à economia depende de atitude política e essa por sua vez depende de mecanismos, ferramentas que façam mudar a realidade e garantir o bem-estar dos cidadãos.

Nessa perspectiva é que a política se faz presente e muda a realidade social através da participação ativa do cidadão, como enfatiza Arendt (2007, p. 21): “[...] os homens se organizam politicamente para certas coisas em comum, essenciais num caos absoluto, ou a partir do caos absoluto das diferenças”.

O conceito de política para Arendt (2010, p.161) enfatiza a ação por trás da liberdade, assim: “[...] a resposta à questão do significado da política é tão simples e conclusiva que se poderia pensar que todas as outras são absolutamente irrelevantes. A resposta é: o significado da política é a liberdade”.

Para tanto, não devemos confundir política com atividade estatal, pura e simples, pois é na política que o homem se torna cidadão e exerce a sua liberdade plena e, dessa forma, faz realizar os seus anseios em comunidade. Assim, a palavra pública seguida da palavra política quer dizer **res publica**, isto é, coisa de todos. Daí a importância da política para o homem, pois ela é necessária à vida humana, seja da sociedade, seja do próprio indivíduo.

Dessa forma, política é ação pública na qual a sociedade faz-se presente, tendo condições de exercer o controle sobre suas decisões de governar. Segundo Höfling (2001), políticas públicas são entendidas como o “Estado em ação”, pois é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

Para Höfling (2001, p. 2) o Estado:

[...] não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais.

Logo, as políticas públicas são diretrizes de ação do poder público, interagindo os atores da sociedade e o Estado. São, ainda, políticas formuladas em leis que procuram orientar

as ações que envolvem as aplicações dos recursos públicos. Muitas vezes, não há comprometimento da classe política com os anseios das comunidades e as ações públicas não seguem o rumo das políticas. Assim, os desejos nas políticas públicas são da maioria, daí talvez o entendimento de política como uma relação de poder do mais forte sobre o mais fraco, fato esse já analisado dentro da teoria weberiana. Este é o grande desafio da política quando se torna pública, do interesse de todos, de representar a sociedade como um todo.

Política pública é, portanto, ação coletiva que tem o objetivo de concretizar os direitos sociais demandados pela sociedade, quais sejam: educação, saúde, segurança, trabalho, seguridade social etc.

A questão aqui é atribuir à política pública as ações de controle das contas públicas. Portanto, hoje não basta ver a política só como supridora das necessidades e dos direitos sociais. A realidade nos aponta que os Estados passam por dificuldades em aprofundar e, até, em manterem as garantias constitucionais, isso porque os gastos públicos são cada vez mais demandados e, devido a isso, tornaram-se cada vez mais escassos. Fazer política pública requer limites e escolhas de prioridade, assim há limitações no que diz respeito aos gastos com essas políticas que, por sua vez, dependem cada vez mais de uma crescente atividade econômica.

Foi preciso mudar a realidade e pensar um novo modelo de Estado que tivesse a preocupação do serviço prestado pelas instituições governamentais e que combatesse o desperdício do gasto público.

Sendo assim, a Constituição Brasileira – CF de 1988, na Emenda Constitucional – EC nº 19, trouxe no art. 37 os princípios constitucionais da administração pública: princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Portanto, sob a influência das ideias do Estado Gerencial, surgiram várias alterações legislativas que viriam a mudar a realidade.

Nesse contexto de abordar a qualidade do gasto público como garantidor dos direitos constitucionais, surge o dever de prestar contas que decorre do princípio republicano (de **res publica**). Portanto, para que possam prestar contas, os administradores devem estar bem informados sobre atos e fatos de sua administração. E assim, para assegurar o controle das contas públicas, a Constituição dá destaque tanto ao controle interno como ao controle externo.

O dever de prestar contas já era previsto no art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem, em 1789, pois trazia a prestação de contas como direito do Cidadão e declarava: “Art. 15 A sociedade tem o direito de exigir contas a qualquer agente público de sua administração”.

Como se pode perceber, é evidente, através da Constituição Federal, a garantia do direito de exigir prestação de contas daqueles que receberam e administraram recursos públicos. Portanto, como garantidora dos direitos do cidadão, a Constituição traz direitos e obrigações. Esses são controlados pelo Poder Judiciário; aqueles são controlados pelos próprios cidadãos, que buscam garantias mínimas para si e para sua coletividade. Dessa forma, seguindo o raciocínio de que as políticas públicas buscam garantir e concretizar os direitos sociais, é evidente que o controle das contas públicas é uma espécie de política pública.

Cabe, portanto, identificar em qual gênero de política pública o controle se encaixaria, ou melhor, se classificaria. Existem duas grandes categorias que ficariam bem ajustadas ao pensamento que aqui se apresenta, são elas: Política de Estado e Política de Governo.

Nesse contexto, a política de Estado é definida por Lechner (1996, p. 48 apud LOUREIRO; CAPARRÓZ, 2011, p. 48) como aquela que é “baseada em acordos de longo prazo que evitem uma relação de ‘soma zero’ entre governo e oposição”. Deste modo, é uma ação política que possui continuidade, é independentemente das pessoas, dos partidos que assumem cargos políticos após o encerramento de um mandato, envolve várias estâncias burocráticas e estudos para sua efetivação.

Almeida (2009) define políticas de governo como:

[...] aquelas que o Executivo decide num processo bem mais elementar de formulação e implementação de determinadas medidas para responder às demandas colocadas na própria agenda política interna – pela dinâmica econômica ou política-parlamentar, por exemplo – ou vindos de fora, como resultado de eventos internacionais com impacto doméstico. Elas podem até envolver escolhas complexas, mas pode-se dizer que o caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política determinada (de governo) é bem mais curto e simples, ficando geralmente no plano administrativo, ou na competência dos próprios ministérios setoriais.

Segundo Matias-Pereira (2010), o direito constitucional brasileiro evidencia claramente a separação entre políticas de estado e políticas de governo. Para Matias-Pereira (2010, p. 88), Políticas de Estado “são aquelas definidas por lei no processo que envolve o Legislativo e o Executivo”. Nessa política, ainda de acordo com este autor, são consignadas as premissas e objetivos que o Estado brasileiro, num determinado momento histórico, quer ver consagrados para dado setor da economia ou da sociedade. As políticas de Estado, ainda, na visão de Matias-Pereira (2010, p. 88), são:

[...] marcadas pela estabilidade, embora possam ser alteradas para sua adequação a um novo contexto histórico, bastando para isso a alteração no quadro legal. Essas políticas são, necessariamente, estruturantes tanto das

políticas governamentais quanto das políticas regulatórias e constitui a base das políticas públicas setoriais.

Já as políticas de Governo, para Matias-Pereira (2010), são objetivos concretos que determinado governante eleito pretende ver de forma impositiva a dado setor da vida econômica ou social. As políticas de governo devem ser elaboradas num ambiente institucional adequado, de maneira a serem implantadas em conformidade com os interesses da sociedade.

Portanto, a política pública de controle das contas públicas nesse contexto caracterizar-se-ia como Política de Estado, devido a estar fundamentada na Constituição e em leis, por ser mais complexa sua constituição e conseqüentemente sua efetivação e por ser, também, uma política de longo prazo, ou seja, com características de continuidade.

### 2.3 GOVERNANÇA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

A governança nas organizações públicas começou com a crise do Estado do bem-estar social, que culminou em profundas reformas a partir da década de 1970.

Para entender essa ferramenta de gestão pública no contexto brasileiro, é necessário entender a estrutura administrativa pela qual o Brasil passou. No período que vai de 1822 a 1930, tem-se uma sociedade mercantil-senhorial, um estado politicamente oligárquico e uma administração totalmente patrimonialista. O período de 1930 a 1985 caracterizou-se por uma sociedade capitalista-industrial, um estado politicamente autoritário e uma administração burocrática. Já depois, de 1985 a 1995, tem-se uma sociedade de característica pós-industrial, um estado democrático e um modelo de administração gerencial. Sendo assim, a gestão pública e conseqüentemente o controle, principalmente o controle do gasto público, alcançou objetivos para a consolidação da democracia e respeito ao cidadão.

Durante esses períodos de evolução da administração pública brasileira, o Estado brasileiro passou por duas grandes reformas administrativas: a burocrática e a gerencial. A primeira ocorreu na era Vargas, em 1937, e teve como objetivo transformar a administração pública brasileira em um serviço profissional baseado no estado de direito e na competência técnica – visava a tornar o aparelho do estado efetivo. A reforma de 1937 foi iniciada em um governo autoritário, portanto, foi uma reforma distante da democrática. Esse modelo advinha das reformas burocráticas realizadas nos países desenvolvidos na segunda metade do século XIX, quando o estado liberal restringia a cidadania dos mais pobres (BRESSER PEREIRA, 1998).

Cabe ressaltar que, com a redemocratização do Brasil em 1985, o governo da transição democrática assumiu tendo sob seu comando uma burocracia estruturada sob bases autoritárias e forte intervencionismo econômico e social. A reforma administrativa foi incluída na agenda das reformas a serem promovidas pelo governo para o restabelecimento da nova ordem democrática. No entanto, embora representasse uma grande vitória da sociedade, a redemocratização do país trouxe o loteamento dos cargos públicos, principalmente na administração indireta e nas delegacias dos ministérios nos Estados, para os políticos dos partidos vitoriosos (BRESSER PEREIRA, 1998).

Como reação ao “loteamento” de cargos após a redemocratização e por considerar que o excesso de flexibilização concedido à administração indireta era uma das causas da crise do Estado, a Constituição de 1988 dá um passo atrás na caminhada rumo à administração gerencial, representando um retrocesso, já que trouxe de volta a rigidez burocrática.

Com isso a segunda reforma, chamada de Reforma Gerencial, teve como objetivo tornar o aparelho do Estado mais eficiente, considerando como marco inicial dessa reforma a Grã-Bretanha, o primeiro país a tê-la iniciado.

Segundo Pereira (apud MEDEIROS; LEVY, 2009, p. 6):

a reforma gerencial de 1995 fez importantes avanços, mas naturalmente não transformou do dia para a noite a organização do estado brasileiro; uma reforma desse tipo demora 30 a 40 anos para poder ser julgada relativamente completa.

Bresser Pereira foi ministro de Fernando Henrique Cardoso e incentivou as reformas necessárias à época, influenciadas pelo Consenso de Washington. Essas reformas, de certa forma, fortaleceram o Estado, tornando-o mais capaz e mais eficiente.

A reforma gerencial, implantada primeiro na Inglaterra no governo de Margareth Thatcher, tirou o país de uma relativa desmoralização, pelos fracassos e baixo crescimento desde a segunda guerra mundial, tornando-o um Estado eficiente. No Brasil, a reforma gerencial de 1995 constituiu-se, primeiramente, de um Plano Diretor do Aparelho do Estado – PDRAE e de uma emenda constitucional, a Emenda 19, de abril 1998. O PDRAE baseou-se num diagnóstico de crise do Estado, crise do modo de intervenção, dos modelos de administração e de financiamento do setor público, e foi concebido levando-se em conta o conjunto das mudanças estruturais da ordem econômica, política e social necessárias à inserção do Brasil na nova ordem econômica mundial.

O Plano Diretor buscou traçar um panorama da administração pública para, a partir daí, traçar as mudanças necessárias. O primeiro ponto apontado por Bresser Pereira (1998) é que o resultado do retrocesso burocrático de 1988 foi um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal como com bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos. O Plano Diretor entendia que a modernização da gestão se daria através da superação da administração burocrática e dos traços de patrimonialismo, existentes no setor público com a introdução da administração gerencial. Nesse plano era contemplado o controle social com a introdução de mecanismos e instrumentos que garantissem a transparência, assim como a participação e controle por parte do cidadão.

Portanto, diante dessa retrospectiva, a governança surgiu em grande parte devido à crise no Estado modernista. Certas narrativas da crise do Estado desafiaram a burocracia, o corporativismo e o estado de bem-estar social no que se refere ao conceito econômico de racionalidade. Os cidadãos, nesse processo, sendo atores racionais, tentaram maximizar seus interesses de curto prazo, privilegiaram as políticas de bem-estar que os beneficiaram como indivíduos, em vez dos efeitos de longo prazo, resultando em aumento dos gastos estatais. Por outro lado, os políticos, de maneira semelhante, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses eleitorais de curto prazo, promovendo políticas de obtenção de votos dos cidadãos racionais, em vez de perseguirem a responsabilidade fiscal. Nesse sentido, eleitores demandam mais e mais benefícios de bem-estar e os políticos constantemente aprovam legislação de bem-estar em benefício desses eleitores. Assim o Estado tornou-se sobrecarregado e gerou a crise que, de certa forma, apontou para uma clara solução – a austeridade fiscal, o controle monetário e uma redução do tamanho do Estado. Segundo Bevir (2011), a governança surgiu então em duas ondas analiticamente distintas da reforma do setor público: a primeira consistiu nas reformas do conceito econômico de racionalidade, neoliberalismo, terceirização etc.; a segunda consistiu em reformas dos conceitos sociológicos de racionalidade – a Terceira Via, redes e parcerias.

Outro ponto a ser abordado, é que a ideia de governança passa pela Teoria da Agência no que se refere ao controle. Essa teoria refere-se a uma relação titular (proprietário) – agente, na qual um indivíduo, um grupo ou uma organização que tem um poder específico delega, por meio de contrato, responsabilidades a outro indivíduo, grupo ou organização. Nesse contexto, é preciso conhecer dois atores: os agentes e os proprietários. Esses atores estão buscando maximizar sua utilidade. No entanto, enquanto o proprietário tenta maximizar a riqueza, no caso de uma atividade econômica, os administradores ou agentes procuram

maximizar remuneração, poder, segurança e, até, reconhecimento profissional. Nessa ideia da maximização de utilidade, faz-se uma inferência ao pressuposto de que o agente nem sempre vai procurar o interesse do proprietário. Ao proprietário cabe, portanto, limitar interesses divergentes aos seus e, dessa forma, incorrer em custos de monitoramento destinados a limitar as atividades anormais do agente.

Na perspectiva estatal, não é diferente, principalmente pela captação do poder político pela burocracia. Os governantes não têm capacidade de administrar de forma direta todos os órgãos do aparelho de estatal, delegando essa tarefa a dirigentes que, conforme a teoria da agência, têm seus interesses particulares. Se, no entendimento dos governantes, a existência das organizações tem como fim o atendimento de objetivos definidos politicamente, para os gestores o controle da organização pode estar associado a projetos particulares.

Sendo assim, uma boa governança segundo Becht et al. (2002, p. 14 apud FONTES FILHO, 2003) é aquela que tem como finalidade resolver os problemas de agência entre proprietários e agentes. Da mesma forma, para Marques (2007), governança corporativa “é um conjunto de regras que visam minimizar os problemas de agência”.

Portanto, a expressão governança corporativa pode, muito bem, ser empregado às organizações públicas, pois se trata da ação dos gestores sobre como as empresas são dirigidas e controladas, ou seja, são métodos e práticas que têm como objetivos fortalecer e melhorar o desempenho das organizações, além de proteger todos os interessados ou *stakeholders* (sociedade, investidores, fornecedores, governos etc.). As organizações públicas, do ponto de vista do cliente, não são diferentes das empresas, pois ambas procuram transparências na gestão e eficiência nos gastos, além de atendimento com qualidade que satisfaça a clientela, no caso público, o contribuinte.

As novas práticas de gestão vêm transformando as organizações e isso vem se replicando e, também, ampliando a discussão de governança para vários tipos de organização, sejam elas com ou sem fim lucrativo. Entretanto, certos modelos são próprios de cada organização e para isso deve-se ter cautela quando um modelo é disseminado para outras organizações.

Segundo o Banco Mundial (apud BORGES, 2003), governança é o poder exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento. Ainda sobre governança, o Banco Mundial estabeleceu quatro dimensões-chave para a boa governança: melhoria da administração e gerenciamento econômico do setor público e da prestação de serviços sociais; quadro legal, ou seja, estabelecimento de um marco legal a fim

de evitar a ilegalidade; e governabilidade, que se identifica com participação, *accountability*, informação e transparência.

Outro conceito difundido no meio organizacional é o de governança corporativa. Conforme definição do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2012), em seu próprio site <http://www.ibgc.org.br>, a governança corporativa é o:

sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para sua longevidade.

Outra forma de entender a governança é compreender as instituições. Para Duverger (1968, p. 104) instituições “[...] são tipos de modelos de relações humanas, sobre os quais se calcam as relações concretas, que adquirem, por tal fato, caracteres de estabilidade, duração e coesão”. Instituições são, portanto, o conjunto de estruturas fundamentais da organização social, estabelecidas por lei ou até pelos costumes de um agrupamento humano. Dessa forma, as instituições têm influência sobre as ações políticas modificando as relações agentes-proprietários.

Para Dye (apud HEIDEMANN; SALM, 2009, p. 101), “A relação entre políticas públicas e instituições governamentais é muito íntima. Estritamente falando, uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental”. Portanto, o papel das instituições públicas é produzir política pública com eficiência, daí as práticas de boa governança para garantir sua execução.

Na verdade, o grande desafio da governança, dentro de uma abordagem do institucionalismo de escolha racional, é proporcionar transparência e eficiência nas instituições. Eficiência refere-se aos recursos e à forma de obter resultados com a melhor relação custo-benefício. Para Motta (1990, p. 230 apud GOMES, 2009), a eficiência se dá como o cumprimento de normas e redução nos custos e, com isso, a maximização da função-utilidade dos atores sociais. Por sua vez a transparência ou *accountability* é a prestação de contas apresentada aos proprietários pelas ações dos agentes.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (apud MARQUES, 2007) construiu princípios de governança que estabeleceram seus pilares fundamentais, quais sejam:



- Os direitos dos acionistas;
- O tratamento equitativo dos acionistas;
- O papel dos terceiros fornecedores de recursos;
- Acesso e transparência da informação; e
- A responsabilidade da diretoria e do conselho de administração.

Esses princípios da OCDE tornaram-se referência para as organizações que almejavam trabalhar dentro desta metodologia de governança. Hoje a evolução desses princípios ampliou-se e fez abarcar, de certa forma, outros temas, tais como: responsabilidade social, o meio ambiente das empresas etc. No setor público esses princípios chegaram para ficar, uma vez que a democracia se fortalece juntamente com a transparência nas contas públicas.

O IBGC (apud SLOMSKI, 2007) estabelece, através da governança, aplicados a gestão pública governamental, os seguintes objetivos:

- Aumentar o valor da sociedade – ações públicas de melhoria bem empregadas agregam valor à sociedade;
- Melhorar o desempenho – as entidades públicas melhoram seus desempenhos implementando ações de melhoria nos dois ambientes interno (governo) e externo(sociedade);
- Facilitar acesso ao capital a custos baixos – o governo local bem gerido atrai investidores pois, esses terão maiores garantias ao emprestarem ao poder público; e
- Contribuir para sua perenidade – cabe ao gestor público criar condições para que haja a perenidade dos serviços à sociedade local.

Com relação aos princípios de governança, Slomski (2007) estabelece os seguintes:

- Transparência – a administração deve informar à sociedade sobre seus atos;
- Equidade – é caracterizado como um código de melhores práticas de governança corporativa como um tratamento justo e igualitário de todos os grupos minoritários, pois atitudes discriminatórias são totalmente inaceitáveis;
- Prestar conta (*accountability*) – os agentes da governança corporativa devem prestar conta de sua atuação a quem os elegeru; e
- Responsabilidade corporativa – é uma visão mais ampla da estratégia empresarial contemplando todos os relacionamentos com a comunidade em

que a sociedade atua; os agentes públicos, portanto, devem zelar pela perenidade das organizações (visão de longo prazo, sustentabilidade).

No setor público a governança destaca-se pela “accountability”, que se resume no dever de prestar contas. Assim, o Legislativo delega responsabilidade ao Executivo e esse presta contas de suas atividades, de forma análoga a uma Companhia onde os sócios/acionistas representados pela Assembleia Geral delegam ao Presidente as funções de dirigi-la. No caso brasileiro o Legislativo possui um órgão para auxiliá-lo no processo de fiscalização da gestão que são os Tribunais de Contas. Assim, as separações das funções executivas e legislativas de governo harmonizam-se quando de suas atribuições, uma vez que o Legislativo tem autoridade para fiscalizar a aquisição e o uso de recursos de todo o setor público, o Executivo tem a responsabilidade pelos recursos, planejamento, direção e controle das operações. O legislativo tem o direito e a responsabilidade de manter o governo responsável pela gestão e uma das formas para viabilizar esta responsabilidade é através de auditorias e relatórios elaborados por auditores ligados ao legislativo.

Para Marques (2007), a boa governança corporativa nos setores público e privado requer: uma clara identificação e articulação das definições de responsabilidade; uma compreensão real das relações existentes entre os *stakeholders* (partes interessadas) da organização e outros interesses para controlar os seus recursos e dividir resultados; e sustentação da gestão, particularmente do nível superior.

Outra variável, percebida por Bresser Pereira (1998), que poderia influenciar na política da boa governança é a governabilidade, que, por sua vez, tem a ver com condições necessárias ao exercício do poder. A governabilidade, portanto, compreende a maneira como as forças de poder se articulam e harmonizam-se na busca de um equilíbrio de forças políticas para governarem. Portanto, sem condições de governabilidade é impossível uma adequada governança.

Para Bresser Pereira (1998), somente se obtém governança se houver plena governabilidade. Assim, Bresser Pereira (1998, p. 33) conceitua governabilidade como “a capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade”. Resumindo, governabilidade tem identificação com a estrutura, enquanto governança refere-se a processo. Essa dá ênfase à capacidade do governo de bem administrar, articular os interesses e implantar as políticas; aquela se refere a um arcabouço político, jurídico e social que permita elaborar e implementar políticas públicas.

## 2.4 O CONTROLE NO PODER EXECUTIVO COM BASE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Na promulgação da Constituição de 1988, vários elementos importantes para a melhoria da governança foram sendo introduzidos na gestão pública brasileira. A presença dos princípios de governança está imposta nos artigos da Constituição estabelecendo regras e disciplinando a administração pública e o uso dos recursos. Entre os vários dispositivos regidos pela Constituição, constam diretrizes sobre a competência dos entes públicos, limite de remuneração dos servidores, princípios da administração pública, fiscalização contábil, controle externo das contas públicas, regras de implantação de orçamentos e controle dos gastos públicos.

No art. 37, está descrita a ideia de zelo pela gestão dos recursos públicos e há incentivo às boas práticas de gestão. Assim, conforme o caput:

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

Esse art. 37 expõe, de forma explícita, os princípios da administração pública na nossa constituição vigente, assim definidos, segundo Gasparini (2008):

- Princípio da Legalidade – reza que o administrador tem que agir segundo a lei, preso aos mandamentos da lei, dela não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato. Previsto no inciso II do art. 5º da CF.
- Princípio da impessoalidade – a Administração deve manter-se numa posição de neutralidade em relação aos seus administrados, a atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, portanto, deve ficar proibida de estabelecer discriminação de qualquer natureza.
- Princípio da Moralidade – a Administração deve atuar com moralidade, probidade, deve obedecer não só a lei, mas a moral.
- Princípio da Publicidade – a Administração tem o dever de manter plena transparência de todos os seus atos, e oferecer informações de seus bancos de dados, quando solicitadas.
- Princípio da eficiência – a Administração Pública deve buscar um aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, com economia de despesas.

No art. 70 da Constituição de 1988, dá-se destaque ao controle das contas públicas, assim descrito:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade,

legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O art. 71 trata do controle externo e estabelece competências em que os Tribunais de Contas têm a função de auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização dos recursos públicos aplicados em políticas públicas e na gestão pública, conforme disposto a seguir:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

No artigo 74 da CF de 1988 é dado destaque ao sistema de controle interno de cada poder, conforme segue:

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

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

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

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

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

O controle das contas públicas não é novo no ordenamento jurídico brasileiro. Já em 1964, a Lei N.º 4.320, de 17 de março de 1964, estatuiu normas gerais de Direito Financeiro, com a finalidade de elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e apresentou de forma inédita as expressões controles interno e externo, e suas respectivas funções, assim definidas:

Art. 75 - O controle da execução orçamentária compreenderá: I – a legalidade dos atos dos quais resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações. II – a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e III – o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

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

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

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

Art. 81 O controle da execução orçamentária, pelo poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da Administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei do Orçamento.

Art. 82 O Poder Executivo, anualmente prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas constituições ou nas leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. § 2º Quando, no Município, não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer (BRASIL, 1964).

Portanto, a Lei 4.320/64 previa como tarefa do controle interno a verificação prévia, de forma concomitante, da legalidade dos atos de execução orçamentária. Essa verificação prévia significou a transformação da tradicional sistemática do registro prévio, anteriormente executada pelo Tribunal de Contas (BRASIL, 1964).

Posteriormente, o Decreto-Lei N.º 200/67 impôs e determinou a criação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e propôs: a) dar condições para eficácia do controle externo; b) acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; e c) acompanhar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

A principal inovação da CF de 1988 foi a ampliação do controle interno para outros Poderes que não eram contemplados na Constituição de 1967. Além disso, ocorreram mudanças nos objetivos do sistema de controle interno, que passou a ter atribuições superiores às exigidas no texto da constituição de 1967, pois, de certa forma, passou a criar condições indispensáveis para a eficácia do controle externo, para assegurar a realização da receita e da despesa, acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento, avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

O texto da CF de 1988 consagrou em sua concepção que a fiscalização abrangeria as áreas financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, respeitando os princípios da legalidade e reconhecendo a igual importância de serem alcançados os princípios da legitimidade e da economicidade, além dos outros previstos no art. 37 da CF de 1988.

Portanto, a CF de 1988 é um marco para o controle interno do poder Executivo, uma vez que determina, em seu art. 70, a responsabilidade do Congresso Nacional e do sistema de controle interno de cada poder sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receita. Além disso, no art. 74, há diretrizes que responsabilizam os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário por manterem, com integração, o sistema de controle interno, que tem como finalidade avaliar o cumprimento das metas do plano plurianual, a execução dos programas de governo e elaboração dos orçamentos da União, além de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, assim como da aplicação de recursos públicos, exercer controles das operações de crédito e, por fim, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Nesse contexto, o aumento do grau de complexidade trazido pela Constituição de 1988 favoreceu a necessidade de reestruturações sucessivas no Sistema de Controle Interno dos Poderes Executivos dos entes públicos. Essas constantes mudanças nas organizações públicas não seriam diferentes dentro de um cenário de sucessivas mudanças nas Leis e Reforma Administrativa do Estado, que, de certa forma, determinaram um ambiente de instabilidade, no qual o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo dos entes públicos

deveria se desenvolver a fim de cumprirem as suas atribuições. Assim os órgãos de Controle Interno vêm sendo enriquecidos pelas responsabilidades que lhes foram atribuídas pelas legislações, o que é fruto das mudanças adaptadas aos novos cenários.

Com isso a Constituição vigente, ao disciplinar em seu art. 70 a fiscalização dos órgãos e entidades da administração pública, a ser realizado pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União e pelo sistema de controle interno de cada Poder, fez o controle tornar-se um dos elementos necessários à boa governança. Por fim, ainda no art. 70, parágrafo único, a referida Constituição estabeleceu a obrigatoriedade da prestação de contas por parte dos administradores dos recursos públicos, com a ideia de que a responsabilidade de prestar contas (*accountability*) é elemento essencial para a boa governança, além de estabelecer processo de planejamento e elaboração de orçamento, com o estabelecimento da obrigatoriedade da elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

### **3 A CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ – CGE**

Nesta seção foi discutido o cenário em que está inserida a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE, assim como os antecedentes que motivaram sua criação. Isso é interessante, porque traz ao conhecimento o ambiente onde foram processadas as ideias de formação de um órgão público que tivesse atribuições próprias de atividade de controle. Para isso mostra-se o ambiente no qual foram criadas políticas para zelar e fiscalizar os recursos públicos. É bem verdade que o cenário mundial favoreceu a preocupação dos estados em desenvolverem políticas que contemplassem a eficiência do gasto público e conseqüentemente a efetividade das políticas públicas. Dessa forma, é interessante conhecer o ambiente em que o Estado do Ceará está inserido e a realidade dos resultados das políticas públicas. Além disso, trata-se das atribuições da CGE, com base nas legislações vigentes e no modelo de gestão implantado nos sistemas de controle do poder executivo estadual. Isso é crucial para entender o modelo de gestão, objeto de estudo a que se propõe esse trabalho.

Outro ponto a ser comentado é a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que impôs várias regras de gestão aos entes, vindo a contribuir para a criação de órgãos especializados em controle das contas públicas e, principalmente, acompanhar as obrigações impostas por essa lei. Nesse ambiente, foram criadas as controladorias nos entes públicos, que estão hoje entre as principais ferramentas no combate ao descaso com os recursos públicos, razão para essas instituições seguirem o manual que se tornou a LRF no controle dos gastos públicos.

Por fim, cabe destacar o papel da controladoria do Estado do Ceará em seguir os princípios de governança e destacar a transparência nas contas públicas através do Portal da Transparência, que vem evoluindo e mostrando todos os atos relacionados aos gastos governamentais (CEARÁ, 2012c). Além disso, salienta-se a consolidação da ouvidoria, que passou a integrar as funções da controladoria e tornou-se o canal de comunicação entre o governo e o cidadão.

#### **3.1 CRIAÇÃO E ANTECEDENTES**

Em um Estado pobre, com uma população de mais de 8,2 milhões de habitantes (dados do Censo de 2010), que participa com apenas 2% do Produto Interno Bruto – PIB nacional e no qual 47% da população vive abaixo da linha de pobreza, um dos principais ativos que a administração pública do Ceará possui é a sua reputação na prática de uma gestão fiscal equilibrada.



Já bem antes da LRF, o Estado do Ceará passou a trabalhar a boa gestão fiscal como principal fundamento de sua política de desenvolvimento. Por boa gestão fiscal entende-se uma execução orçamentária que, ao mesmo tempo em que gera resultados primários compatíveis com uma trajetória sustentável da dívida pública, preserva gastos mínimos no financiamento da oferta dos serviços públicos essenciais e financiamento de investimentos em infraestrutura.

No início de 2003, conforme Holanda (2006), essa tradição de gestão fiscal responsável foi posta em teste. Nesse momento, o Estado mais uma vez teve de mostrar sua capacidade e compromisso pela responsabilidade fiscal. Em decorrência, fundamentalmente, de um perverso choque em suas receitas, veio a necessidade de um vigoroso ajuste fiscal. O desafio do ajuste se mostrou maior que no passado, pois a conjuntura econômica não oferecia mais a flexibilidade de ajustes nas despesas, via inflação, e o Estado não mais possuía alternativas de financiamento via bancos estaduais ou privatizações.

O ano de 2003, portanto, foi marcado por um desaquecimento econômico. Isso se deu pela cautela dos agentes diante de fatos nacionais e internacionais, como a posse do novo presidente e a guerra no Iraque. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a taxa média de crescimento do PIB nacional no período pós-Plano Real (1995 a 2002) foi de 2,5% ao ano, e, em 2003 o país cresceu apenas 1,7%. Seguindo o movimento nacional, no mesmo período a taxa do Ceará foi de 2,3%, e, em 2003, foi de apenas 0,6%. Esse desaquecimento econômico se refletiu nas duas principais fontes de receita do governo estadual: a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e a cota-parte do Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE.

Ainda, de acordo com Holanda (2006), ocorreu na política tributária um sistemático aumento da base tributária da União na direção de contribuições e taxas (tais como CPMF, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE) em detrimento de impostos tradicionais (tais como o Imposto de Renda – IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI). Como consequência, a base tributária que define as transferências constitucionais de recursos para os estados e municípios foi sendo progressivamente reduzida. Um exemplo dessa limitação de receita estadual ocorreu com o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. A União, sistematicamente, definiu valores mínimos menores (por aluno/ano) do que aqueles previstos na Lei nº 9.424/96, obrigando os Estados a cobrirem a diferença.

Esses movimentos de queda de receita, somados à existência de déficits seguidos que limitavam a capacidade de investimentos do governo estadual, foi que induziram o ajuste fiscal no Estado do Ceará no período 2003-2005. Tal ajuste seguiu um conjunto de estratégias, envolvendo: 1) o aumento da receita; 2) a equalização dos gastos; e 3) o endividamento saudável.

Assim o Governo do Estado do Ceará priorizou no Plano Plurianual – PPA 2004-2007 políticas de integração social subdivididos em quatro eixos que foram: Ceará Empreendedor, Ceará Vida Melhor, Ceará Integração e Estado a Serviço do Cidadão.

O Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – Exercício 2007 (CEARÁ, 2007, p. 16) faz uma avaliação da revisão do PPA 2004-2007:

[...] teve como finalidade corrigir o planejamento inicial para permitir uma melhor execução dos programas e projetos, bem como adequações em seus componentes, resultando na melhoria da qualidade do gasto público, racionalização, equilíbrio dos custos e melhoraria da prestação de serviços ao cidadão. Destacou-se ainda, a continuidade da implantação e execução da Gestão por Resultados (GPR) das ações governamentais potencializando recursos, minimizando os custos, focando melhor as prioridades e o público alvo dessas ações.

O Quadro 2, abaixo, evidencia os gastos do governo em programas avaliados, no ano de 2007, levando-se em consideração critérios de materialidade do valor empenhado e área de atuação, privilegiando programas da área fim, com direcionamento para a escolha de pelo menos um programa das áreas de saúde, educação e segurança.

Quadro 2 – Demonstrativo da Execução dos Programas em 2007 (R\$ 1.000,00)

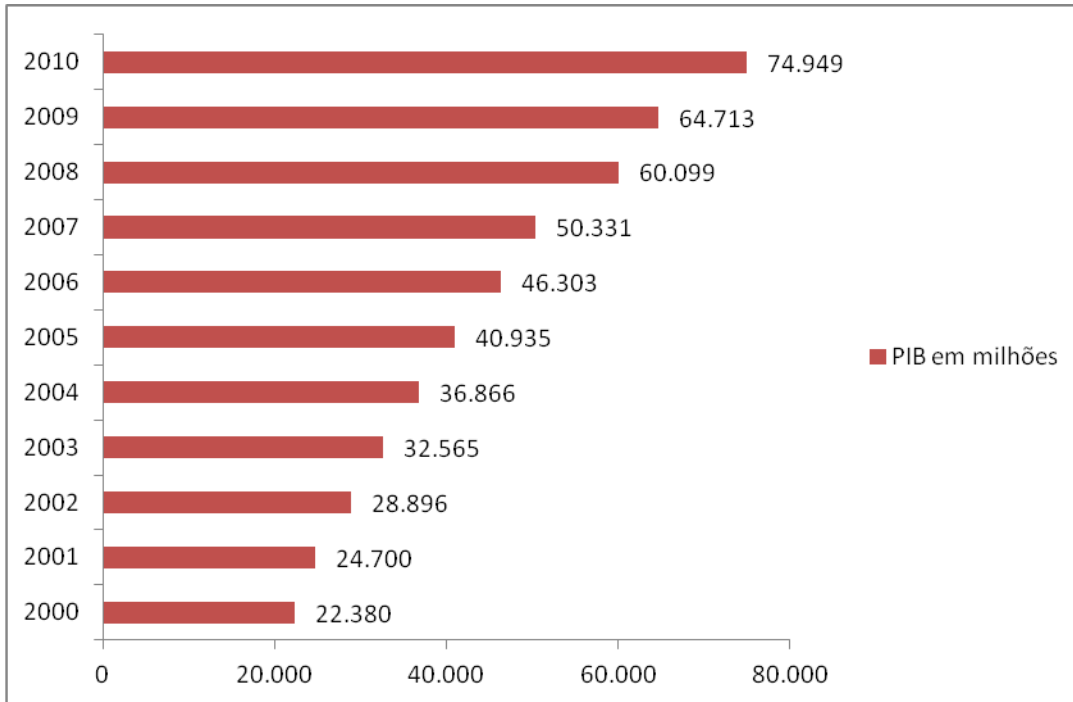
<b>PROGRAMA</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Empenhado</b>	<b>%</b>
Encargos Gerais do Estado	2.963.063	2.899.890	36,95
Coordenação e Manutenção Geral	2.605.717	2.398.798	30,57
Modernização do Processo de Gestão e Controle Social do Sistema de Ensino	1.183.283	624.491	7,96
Fortalecimento da Atenção a Saúde nos Níveis Secundário e Terciário – Saúde Mais Perto de Você	661.801	443.749	5,65
Padrões Básicos de Funcionamento das Escolas	293.992	238.635	3,04
Programa de Oferta Hídrica Estratégica para Múltiplos Usos	390.604	206.543	2,63
Fortalecimento e Expansão da Atenção a Saúde no Nível Primário – Saúde da Família	142.139	100.318	1,28
Rodoviário do Estado do Ceará	118.496	76.878	0,98
Segurança Moderna e Inteligente	92.415	54.610	0,70
<b>Total dos Programas Selecionados</b>	<b>8.451.510</b>	<b>7.043.912</b>	<b>89,76</b>
<b>Outros Programas</b>	<b>1.951.918</b>	<b>803.369</b>	<b>10,24</b>
<b>Total Geral</b>	<b>10.403.428</b>	<b>7.847.281</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SIC.

Um ano que ficará marcado para a economia cearense é o de 2009, por conseguir resultados positivos, mesmo com a crise internacional e uma frustração na produção agrícola, registrando crescimento no PIB, expansão no volume de vendas varejistas, construção civil em alta, recorde na geração de emprego, novos investimentos. Vale lembrar que a economia brasileira e a cearense, nos últimos anos, vinham crescendo, sustentadas, sobretudo, pelo consumo, e, em 2009, tiveram seus crescimentos ameaçados com a incidência da crise mundial de 2008. Assim, as medidas adotadas pelo Governo Federal para o enfrentamento da crise, como incentivos a produção e ao consumo, por meio de redução e isenção de impostos para atividades de relevância da economia, incentivos a construção civil, com o Programa Minha Casa Minha Vida, evitaram resultados mais drásticos para a economia brasileira e, conseqüentemente, para a cearense.

No Gráfico 1, a seguir, pode-se perceber que no ano de 2010 o valor do PIB cearense chega próximo a 75 bilhões de reais, representando um crescimento nominal de mais de 10 bilhões em relação ao ano anterior. Com relação ao ano de 2003 ocorreu um crescimento de 131% do PIB cearense comparando com o ano de 2010. Mesmo com esse aumento no PIB cearense, o Estado apenas teve crescimento de 8% em relação a sua participação no PIB nacional, saltando de 1,89%, em 2007, para 2,04%, em 2010. Conforme dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE a economia cearense e brasileira em toda a década seguiu a mesma trajetória, exceto no ano de 2007, no qual o Ceará apresentou uma desaceleração, enquanto o país permaneceu em processo de expansão. Considerando de forma separada os períodos 2000-2006 e 2007-2010, verifica-se que em ambos o Estado do Ceará cresceu a uma taxa média anual superior à do Brasil, destacando-se o segundo período, no qual a taxa do Estado é 58% maior que a do país, contra 32% do período anterior. Esse fato demonstra a forte aceleração que ocorreu nos últimos 4 anos.

Gráfico 1 – Valores correntes PIB a pm -2000-2010



(\*) Os valores de 2009 e 2010 estão em milhões de Reais do ano corrente. São valores preliminares e podem sofrer alterações. Utilizou-se para a estimativa do PIB pm do Ceará, de 2010, o deflator do Brasil, 7,34%.  
Fonte: IBGE e IPECE.

No ano de 2003, o Governo do Estado do Ceará adota, através da Lei 13.297/2003 (CEARÁ, 2003), um modelo de gestão que tinha como premissas básicas a democratização, a descentralização, a participação, a regionalização, a flexibilidade e a integração das macrofunções, sendo assim esclarecidas: a democratização compreendia todas as iniciativas voltadas para garantir a ordem igualitária, o que implica na universalidade do atendimento, na qualidade da prestação dos serviços e na facilidade de acesso aos mesmos; a descentralização buscava, dentro desse modelo de gestão, estimular a gestão descentralizada, o que implica adotar modelos organizacionais capazes de assegurar um elevado grau de resolubilidade de demandas nos postos de atendimento de serviços públicos; a participação tinha como intenção favorecer os atores sociais representativos no processo de formulação e implementação de políticas públicas, além do controle social da ação pública; a regionalização tinha como função assegurar a presença e a ação governamental em todas as regiões do Estado para favorecer o processo das demandas bem como sua resolubilidade; a flexibilidade correspondia ao conjunto de medidas orientadas para a melhoria da racionalidade interna da Administração Pública e busca da eficiência, eficácia e efetividade das ações públicas; a integração de macrofunções se referia a coordenação das ações no sentido de garantir a integração de esforços adoção de uma gestão integrada superando a perspectiva setorial. Assim, a

administração pública do Estado do Ceará adotou o modelo de administração gerencial seguindo os princípios desse modelo claramente definidos na política de gestão empregada pelo governo.

É nesse cenário, no ano de 2003, que é criada a Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará, através da Lei 13.297, de 07 de março 2003 (CEARÁ, 2003). Nessa lei já havia a preocupação, conforme o art. 8º, com as atividades organizacionais do Estado e em administrá-las através de sistemas que se distribuía em: gestão de pessoas, modernização administrativa, planejamento e execução orçamentária, material e patrimônio, controle orçamentário (programação e acompanhamento físico-financeiro e contábil), controladoria, publicidade governamental, tecnologia da informação, ouvidoria e gestão previdenciária. O ano de 2003 foi, portanto, o marco na gestão pública cearense, quando o governo angariou esforços na busca de um modelo que buscasse não só a eficiência na gestão, como também a efetividade das políticas públicas.

### 3.2 ATRIBUIÇÕES DA CGE

O art. 21 da Lei 13.297, de março de 2003, atribuía à Secretaria da Controladoria as principais atribuições de: zelar pela observância dos princípios da administração pública; exercer a coordenação geral, a orientação normativa, a supervisão técnica e a realização de atividades inerentes ao controle interno do Estado; exercer o controle sobre o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado; comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades do Estado, da aplicação de subvenção e renúncia de receita, bem como da aplicação de recursos públicos por pessoas físicas e entidades de direito privado; avaliar e fiscalizar a execução dos contratos de gestão com órgãos públicos, empresas estatais, organizações não governamentais e empresas privadas prestadoras de serviço público, concedidos ou privatizados; realizar auditoria e fiscalização nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; efetuar estudos e propor medidas com vistas à racionalização dos gastos públicos; criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos do orçamento do Estado; propor a impugnação dos atos relativos à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, incluindo receitas e despesas, renúncias e incentivos fiscais, praticados sem a devida fundamentação legal, comunicando às autoridades competentes nos termos da legislação vigente; apoiar o controle externo no exercício de sua

missão institucional; e assessorar a Comissão de Programação Financeira e Crédito Público – CPFPC, na análise de processos relativos à liberação de recursos, exercer outras atribuições correlatas, nos termos do regulamento (CEARÁ, 2003).

Vale destacar na estrutura operacional administrativa a função do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – COGERF que veio substituir a antiga Comissão de Programação Financeira e Crédito Público – CPFPC. O COGERF instituído pelo Decreto 27.524 de agosto de 2004 tem como propósito assessorar o Governador do Estado para definir diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual, além de buscar alcançar uma gestão eficiente e um planejamento fiscal que dê condições para que sejam atingidos os objetivos das Políticas, Planos de Ação e Programas de Governo. Os objetivos do COGERF são, conforme art. 1º. do Decreto 27.524:

- I – garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual e o cumprimento de metas fiscais e de resultado primário estabelecidas;
- II – consolidar o modelo de gestão baseado em resultados; III – elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade da administração estadual;
- IV – garantir o cumprimento das disposições constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- V – contribuir para a preservação dos interesses contidos nas políticas públicas do Estado (CEARÁ, 2004).

Em 2007 o governo mudou o foco da gestão, passando a dar atenção às seguintes premissas básicas, conforme o art. 1º da Lei 13.875 de 7 de fevereiro de 2007, a Interiorização, a Participação, a Transparência, a Ética, a Otimização dos Recursos e a Gestão por Resultados, a partir dos seguintes conceitos: a Interiorização, como instrumento de discussão e atendimento das prioridades e necessidades locais com fundamento nos conceitos de equidade e desenvolvimento sustentável; a Participação, como forma de controle social sobre a Administração Pública e como instrumento para o aprimoramento da cidadania e do orçamento participativo; a Transparência, como socialização dos atos administrativos, com divulgação pelos meios oficiais e de comunicação social, priorizando o interesse público pela informação; a Ética, como o conjunto de normas e valores aos quais se sujeitam todos os agentes públicos estaduais, estabelecendo um compromisso moral e padrões qualitativos de conduta, permitindo o controle social inerente ao regime democrático; a Otimização dos Recursos, como melhor utilização destes na prestação dos serviços públicos, com padrão de eficiência e racionalização de custo e tempo; a Gestão por Resultados, como administração voltada para o cidadão, centrada notadamente nas áreas finalísticas, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, contínua e sistematicamente avaliada e reordenada

conforme as necessidades sociais, fornecendo concretos mecanismos de informação gerencial (CEARÁ, 2007).

Em 2009, através da Lei 14.306, de 2 de março de 2009, a Secretaria da Controladoria é transformada em Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE, órgão de assessoria ligada a Governadoria do Estado. Esse órgão trouxe para suas atividades as funções de ouvidoria e tem como atribuições principais, conforme o art. 15-A dessa Lei:

Art.15-A. Compete à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado:

I - ...;

II - ...;

III - consolidar os controles internos, a partir do desenvolvimento de métodos e técnicas voltadas para a observância dos princípios da Administração Pública e a excelência operacional;

IV - ...;

V - ...;

VI - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres do Estado, nessas operações;

VII - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

VIII - realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatório, certificado de auditoria e parecer;

IX - alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure imediatamente tomada de contas especial, diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, com identificação dos responsáveis e quantificação do dano, sob pena de responsabilidade solidária;

X - avaliar e fiscalizar a execução dos contratos de gestão com órgãos públicos, empresas estatais, organizações não-governamentais e empresas privadas prestadoras de serviço público, concedidos ou privatizados;

XI - realizar auditoria e fiscalização nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, atuando prioritariamente de forma preventiva com foco no desempenho da gestão, considerando as dimensões de riscos, custos e processos;

XII - efetuar estudos relacionados à apuração de custos e propor medidas com vistas à racionalização dos gastos públicos;

XIII - ...;

XIV - assessorar o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão

Fiscal - COGERF, em assuntos relacionados ao desempenho de programas governamentais, à gestão fiscal, à gestão de gastos e ao cumprimento dos limites financeiros;

XV - conceber mecanismos para o monitoramento das contas públicas para a tomada de decisões;

XVI - avaliar e fiscalizar os contratos, convênios e outros instrumentos congêneres de receita e despesa celebrados pelos Órgãos, Entidades e Fundos estaduais, exercendo inclusive o controle da consistência dos registros nos sistemas operacionais;

XVII - exercer o monitoramento e avaliar o cumprimento dos indicadores relativos à gestão fiscal;

XVIII - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos do orçamento do Estado, contribuindo para a formulação de políticas públicas;

- XIX - promover a articulação entre a sociedade e as ações governamentais em consonância com a política de ouvidoria do Estado;
- XX - prestar serviços de atendimento à coletividade, inclusive com a instauração de procedimentos preliminares à apuração da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos-usuários dos serviços públicos estaduais;
- XXI - criar condições adequadas para o atendimento ao idoso e ao portador de necessidades especiais, contribuindo para a sua inclusão social;
- XXII - criar mecanismos para facilitar o registro de reclamações, denúncias, críticas, elogios ou sugestões, devendo os resultados das correspondentes atividades de apuração contribuir na formulação de políticas públicas ou em recomendações de medida disciplinar, administrativa ou judicial por parte dos órgãos competentes;
- XXIII - captar recursos, celebrar parcerias e promover a articulação com órgãos e entidades estaduais, federais, municipais, internacionais e instituições privadas;
- XXIV - ... (CEARÁ, 2009d).

Como se pode perceber são muitas as atribuições da CGE, em especial as que visam à melhoria dos serviços, principalmente com a vinda das atividades de ouvidoria. Com isso, a CGE passa a atuar mais próximo à sociedade cearense, que agora pode denunciar qualquer forma de desperdício e desvio dos recursos públicos, além de exigir qualidade dos serviços públicos. As ferramentas de gestão estão expostas ao cidadão cearense, cabendo a ele exercer os seus direitos e acessar todas as informações disponíveis, mas, devido ao problema do baixo nível de conhecimento dos usuários (contribuintes) ainda não há acesso ou demanda satisfatória por essas informações.

Outra atribuição da CGE, em cumprimento à Lei federal Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, é manter dados e informações atualizados no Portal da Transparência, disponível na internet, para que o cidadão possa acompanhar a execução financeira dos programas executados. Nesse portal foram disponibilizadas informações sobre recursos transferidos pela União, transferência de recursos públicos estaduais aos municípios e gastos realizados com pessoal, compras, contratações de obras e serviços. Além disso, o portal da transparência passou a disponibilizar os editais de processo licitatório, contratos, convênios, acordos celebrados e respectivos aditivos pelos órgãos e entidades da Administração (BRASIL, 2011).

### 3.3 A CONTRIBUIÇÃO DA LRF NA CRIAÇÃO DAS CONTROLADORIAS ESTADUAIS

Fatos como os anseios dos cidadãos por bons serviços e a falta de transparência nas contas públicas levaram à criação da Lei de Responsabilidade Social – LRF nº 101, de 4 de maio de 2000, que trouxe significativas mudanças na forma como os governos de todos os entes deveriam conduzir os recursos públicos. Isso não deixou de ser um tipo de governança imposta, por vir de uma lei. Além disso, já havia no mundo, na época, mudanças



significativas na forma de gerir e administrar os recursos públicos. No Brasil esse movimento começou na década de 1990 e repercutiu bem para toda a sociedade brasileira.

Essa Lei (LRF) é uma lei complementar que regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal e estabelece as normas orientadoras das finanças públicas no País. Tem como objetivo aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. A LRF faz com que os entes administrem a partir do planejamento. Outro ponto fundamental encontrado na LRF é o controle.

A LRF trouxe bastantes vantagens para a administração pública e fortaleceu a democracia com a participação da sociedade. Entre essas vantagens, descritas nessa lei, estão: 1) Transparência na Gestão: obrigação no planejamento e execução da gestão fiscal com transparência e acessibilidade a qualquer pessoa; 2) Racionalização de Despesas: estabelece parâmetros para controle e contenção das despesas, principalmente despesas com pessoal e serviços de terceiros; 3) Gestão Fiscal com acompanhamento da dívida pública, gasto com pessoal, limite com operações de crédito e disponibilidade de caixa; Acompanhamento Orçamentário das Receitas e Despesas bimestralmente.

Assim, os estados brasileiros, diante da necessidade de acompanhar as recomendações impostas pela LRF, começaram a constituir suas controladorias. É evidente que algumas controladorias já existiam em órgãos ligados à pasta das finanças/fazenda e até hoje permanecem subordinadas a essas pastas, mas foi com a LRF que novas atribuições lhes foram conferidas, daí a necessidade de um órgão que tivesse exclusividade no acompanhamento dessa nova gestão.

Observa-se, no Quadro 3, que 2003 foi o ano em que mais foram criadas instituições de controladoria pública no Brasil. Os Estados Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Bahia ainda mantém suas controladorias atreladas a administração das respectivas secretarias da fazenda. Outras ascenderam hierarquicamente e estão como órgão de assessoria junto a governadorias dos estados, como é o caso da CGE-CE.

Vale salientar que um dos papéis das controladorias é dar transparência às contas públicas para a sociedade, e, na consulta realizada aos *sites* dessas controladorias, verificou-se que todas apresentavam portal da transparência, ferramenta fundamental para o controle social.

Quadro 3 – Controladorias públicas nos Estados

DENOMINAÇÃO	UF	SIGLA	CRIAÇÃO	
			DATA	DOCUMENTO
Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado	CE	CGE	07/03/2003	Lei 13.297
Auditoria Geral do Estado	PA	AGE	29/12/1998	Lei 6.176
Controladoria Geral do Estado	RN	CGE	09/01/1997	Lei Complementar nº 150
Controladoria Geral do Estado	AC	CGE	31/08/2007	Lei Complementar nº 171
Controladoria Geral do Estado	AL	CGE	18/03/2003	Lei Delegada nº 15
Auditoria Geral do Estado	AM	AGE	09/06/2005	Lei Delegada nº 3
Controladoria Geral do Estado	MA	CGE	31/01/2003	Lei nº 7.844
Controladoria Geral do Estado	PB	CGE	27/04/2005	Lei nº 7.721
Secretaria Especial da Controladoria Geral do Estado	PE	SECGE-PE	19/01/2007	Lei nº 13.205
Controladoria Geral do Estado	PI	CGE	09/06/2003	Lei Complementar nº 28
Controladoria Geral do Estado	RO	CGE	22/06/1995	Lei Complementar nº 133
Controladoria Geral do Estado	RR	CGE	19/07/2005	Lei nº 499
Controladoria Geral do Estado	SE	CGE	09/01/1995	Lei nº 3.591
Controladoria Geral do Estado	TO	CGE	20/11/2003	Lei nº 1.415
Auditoria Geral do Estado	RJ	AGE	Órgão vinculado a SEFAZ-RJ	
Controladoria Geral do Estado	MG	CGE	29/01/2003	Lei Delegada 92
Controladoria Geral do Estado	SP	CGE	Órgão vinculado a SEFAZ-SP	
Controladoria Geral do Estado	RS	CGE	Órgão vinculado a SEFAZ-RS	
Secretaria de Estado de Controle e Transparência	ES	SECONT	15/07/2004	Lei Complementar 295
Auditoria Geral do Estado	MS	AGE	Órgão vinculado a SEFAZ-MS	
Auditoria Geral do Estado	MT	AGE	Órgão vinculado a SEFAZ-MT	
Controladoria Geral do Estado	GO	CGE	26/01/2001	Lei 17.257
Auditoria Geral do Estado	BA	AGE	Órgão vinculado a SEFAZ-BA	

Fonte: CONACI/sites das controladorias.

### 3.4 A CONTRIBUIÇÃO DA CGE NA TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS

A partir do novo modelo de gestão instituído pela Lei nº 13.875/2007 (CEARÁ, 2007), a Secretaria da Controladoria – SECON teve sua competência ampliada, passando a abrigar as ações governamentais no âmbito da Ouvidoria. Com isso, passou a denominar-se, Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral – SECON, e tinha como missão institucional na época “zelar pela qualidade e regularidade na aplicação dos recursos públicos, bem como promover a articulação entre a sociedade e as ações governamentais, contribuindo para o bem-estar da sociedade cearense”.

No ano de 2007, a política setorial da Controladoria e Ouvidoria esteve vinculada ao Eixo de Governo Gestão Ética, Eficiente e Participativa e se amparou em dois grandes

pilares de sustentação da ação governamental, quais sejam: a Transparência e a Participação. Nesse mesmo ano foi criado o Portal da Transparência, que dava destaque apenas às informações referentes aos contratos e convênios celebrados e possibilitava o acesso à consultas por Secretaria ou Credor. Esse Portal foi idealizado, apesar de incipiente na época, bem antes da lei complementar federal LC nº 131 de maio de 2009 (BRASIL, 2009). A CGE é, assim, idealizadora dessa ferramenta de informação ao cidadão.

O Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará tem como objetivo possibilitar que o cidadão se torne um fiscal das ações públicas, aumentando a transparência da gestão e o combate à corrupção no Estado do Ceará, em consonância com a Lei Estadual nº 13.875/2007 (CEARÁ, 2007) e o Decreto Estadual 30.939/2012 (CEARÁ, 2012a). Assim, o Portal da Transparência foi concebido para ser um importante instrumento de Transparência das ações do Governo do Estado do Ceará. Com isso, o intuito do Portal foi propiciar ao cidadão, por meio de um único canal, o acesso didático e célere às principais informações do Governo do Estado do Ceará. Nele podem ser encontradas informações pormenorizadas a respeito das receitas e despesas do Governo do Estado do Ceará, em atendimento a Lei Complementar Federal nº 131/2009 (BRASIL, 2009).

Com advento da Lei Federal 12.527/2011, que regula o acesso às informações (BRASIL, 2011), e da Lei Estadual 15.175/2012 (CEARÁ, 2012b), que define regras para implementação da referida Lei Federal, o Portal tornou-se um importante instrumento de transparência ativa e permitiu acesso à dados públicos para o fomento da cultura de transparência, além de disseminar informações sobre o modelo de governança do Poder Executivo Estadual.

## **4 DESCRIÇÃO DOS CONTROLES DAS CONTAS PÚBLICAS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO CEARÁ**

Nesta seção foram apresentadas as ações que a CGE, órgão ligado ao Poder Executivo, objeto de estudo deste trabalho, executou no período de 2006 a 2010, no que se refere ao aprimoramento do controle interno do Poder Executivo, a melhoria do gasto através da racionalização dos gastos públicos, o combate à corrupção e ao auxílio ao controle social através de ferramentas de tecnologia da informação, refletindo, conseqüentemente, no fortalecimento da democracia. Assim será verificado qual modelo de gestão prevalece na administração pública do poder Executivo cearense, dentre os estudados neste trabalho, além de detalhar a política de governança que o Governo do Estado do Ceará implantou na gestão pública.

Com base nisso, serão demonstrados os ganhos e vantagens no modelo de gestão adotado pelo governo estadual e as limitações percebidas na implantação e na continuidade dessa política de governança.

### **4.1 PRINCIPAIS AÇÕES DA CGE NO COMBATE AO DESPÉRDÍCIO DOS RECURSOS PÚBLICOS**

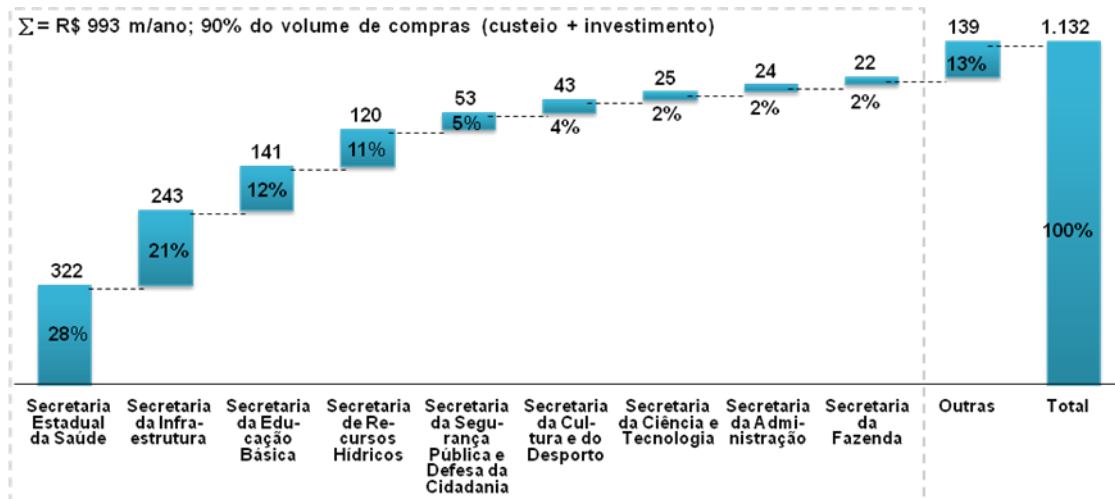
No Poder Executivo do Estado do Ceará foi constatado, através de estudo realizado pelo próprio Governo do Estado, no ano de 2002, que havia grande desperdício nas aquisições de bens e serviços. Com isso foi identificado, na época, um volume de compras naquele ano no valor de mais de R\$ 1,1 bilhões. Nesse momento o Governo do Estado do Ceará, a fim de implementar e efetivar um modelo de racionalização de recursos públicos, criou a SECON. Havia, portanto, a necessidade de se criar uma estrutura que desse apoio às medidas de racionalização e, assim, foi constituída, a coordenação do projeto de racionalização que consistia na SECON, Secretaria de Administração – SEAD, Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional – SDLR e da Comissão de Programação Financeira e Crédito Público, hoje COGERF. No ano de 2003, foram publicados diversos decretos que otimizaram o controle e fomentaram a redução de custos.

Nesse estudo da realidade das compras de bens e serviços públicos no governo do Estado do Ceará, constatou-se que 90% das aquisições estavam presentes em nove secretarias do Estado e correspondiam a R\$ 993 milhões por ano, dados referentes ao ano de 2002. Ainda nesse estudo, constatou-se que 81% dos gastos de compras estavam representadas em 13 categorias: obras civis, serviços hospitalares, outros serviços de terceiros, medicamentos e

itens hospitalares, aquisição de hardware e software e desenvolvimento de sistemas, consultoria jurídica, mão-de-obra de apoio administrativo, alimentação, material gráfico, manutenção de imóveis, veículos e peças, transporte de funcionários e telecomunicação.

Gráfico 2 – Perfil das compras corporativas de 2002

Compras do Governo do Estado do Ceará – 2002  
[R\$ m/ano]



Fonte: Governo do Estado do Ceará (Sistema de Informações Contábeis – SIC)

Logo depois, no exercício de 2004, foi implantado o Projeto Inovação em Suprimentos – PIS, que tinha como base a unificação e uniformização dos processos licitatórios dentro do Estado. Tinha como proposta inicial revisar o processo de aquisição de bens e serviços. Esse trabalho consistia em dividir as compras em categorias, e nessas foram estabelecidas metas de economia no processo de compras/aquisições. Assim, o PIS atuou nas principais categorias de compras que concentravam a maior parte das compras do Estado: medicamentos e materiais médico-hospitalares, mão-de-obra administrativa, combustíveis e lubrificantes, serviços de limpeza e serviços de telefonia. Nesse primeiro momento foi estimada uma economia de R\$ 30 milhões nas 5 primeiras categorias (medicamentos, mão-de-obra administrativa, combustíveis, serviços de limpeza e serviços de telefonia) que correspondia a R\$ 208 milhões. Com o PIS a SEAD, à época, passou a licitar para o Governo como um todo e depois cada secretaria ou vinculada gerenciava o uso do produto ou serviço contratado.

Ainda com relação ao exercício de 2003, segundo relatório de gestão, ações nas áreas de telefonia fixa e móvel, preço de combustíveis, redução de despesas nas secretarias e vinculadas, entre outras ações foram capazes de enxugar do quadro de gastos do Governo R\$ 21,3 milhões. A metodologia do PIS baseava-se no racionalismo da busca pela eficiência e

tinha como estratégia, dentro do modelo gerencial, realizar estudos que identificassem oportunidades concretas na implementação de uma nova estratégia de compras a partir da proposição de medidas de racionalização de gastos e acompanhamentos das economias geradas, conforme as seguintes premissas:

- Concentração de volume das aquisições;
- Simplificação e padronização das especificações dos itens de compra;
- Priorização das aquisições corporativas;
- Melhoria de Processos;
- Otimização do relacionamento com fornecedores;
- Racionalização do Consumo;
- Foco na modalidade Pregão Eletrônico e no Registro de Preços.

Sendo assim, a partir da implementação das ações de racionalização de gastos, com as inovações nos processos de compras nas categorias dispostas no Quadro 4 a seguir, de 2004 a 2006, obteve-se uma economia de mais 52 milhões de Reais.

Quadro 4 – Economias geradas através do Programa de Inovação de Suprimentos (PIS)

Acumulado	CATEGORIA DE GASTO	ECONOMIA (em r\$ 1000,00)
	Energia elétrica	1.870,58
	Mão-de-obra administrativa	1.830,00
	Telefonia	495,00
	Passagens aéreas	522,01
	Combustível	4.371,69
	Medicamentos	37.549,45
	Registro de preços de tecnologia da informação	5.834,40
	Registro de preços de material de consumo	144,42
	Vigilância integrada	187,65
	<b>TOTAL ACUMULADO</b>	<b>52.805,20</b>

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

Portanto, o PIS inovou as práticas de compras adotadas pelo Governo do Estado do Ceará e permitiu a ampliação dos ganhos com a exploração do poder de compra do Governo.

Vale destacar que o marco legal na mudança da metodologia nas compras de bens e serviços aconteceu com o advento da Lei Federal 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu o pregão como modalidade de licitação do tipo menor preço. Nessa lei ficou definida a

metodologia para a aquisição de bens e serviços que pudessem ser adquiridos em especificações usuais de mercado e suas demandas fossem comuns a todos os órgãos do estado (BRASIL, 2002). Assim, a modalidade pregão definiu esses bens e serviços como sendo bens de natureza comuns por serem aqueles cujos padrões, desempenho e qualidade pudessem ser estabelecidos em edital. Portanto, a modalidade pregão podia ser aplicada na Compra de Bens Comuns e Serviços Comuns, com a vantagem de não existir limite de valor. Com isso, somente o fornecedor vencedor é que tinha a documentação analisada antes de ser contratado e cadastrado. Essa modalidade facilitou bastante às compras, pois passou a permitir que houvesse negociação nas ofertas oferecidas pelos fornecedores, atuação não permitida no âmbito da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), além de reduzir a burocracia e o tempo do processo licitatório. Somente no período compreendido entre abril de 2003 e dezembro de 2006, conforme consulta ao sistema *Licitaweb* (sistema que registra as movimentações do pregão e a cotação eletrônica), foram realizados 2.624 pregões, os quais proporcionaram uma economia da ordem de R\$ 222,4 milhões, conforme é demonstrado na Tabela 1, representando uma média de 18% entre os valores estimados e os valores efetivamente contratados.

Tabela 1 – Economia gerada pela Modalidade Pregão de 2003 a 2006

Valores em R\$ 1.000,00

Período/Ano	Valor		Economia	
	Estimado	Aquisição	R\$	%
Abr. a Dez. / 2003	80.134,18	61.001,00	18.133,18	22,63
Jan. a Dez. / 2004	294.570,93	248.282,33	46.288,60	15,71
Jan. a Dez. / 2005	476.180,94	413.797,01	62.383,93	13,10
Jan. a Dez. / 2006 <sup>1</sup>	363.732,22	268.050,04	95.682,18	26,31
<b>Acumulado</b>	<b>1.214.618,77</b>	<b>992.130,37</b>	<b>222.487,90</b>	<b>18,32</b>

Fonte: Licitaweb.

A cotação eletrônica, ferramenta introduzida através do Decreto Estadual nº 28.088 de 10 de janeiro de 2006 (CEARÁ, 2006a), consiste num conjunto de procedimentos para a aquisição de bens e de serviços comuns de pequeno valor (aqueles referente ao inciso II do art.24 da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) com vistas a proposta mais vantajosa, com auxílio da rede mundial de computadores. Segundo dados do *Licitaweb*, só no primeiro ano de implementação dessa ação, de janeiro até dezembro 2006, foram realizadas 1.439 Cotações Eletrônicas, o que gerou economia de R\$ 530,54 mil, representando uma média de 14% apurada entre o valor estimado na compra e os valores efetivamente contratados.

Diversas atividades foram desenvolvidas no período de 2006 a 2010, com vistas à racionalização de gastos e combate ao desperdício e foram abordadas em três vertentes: realização de estudos com vistas à racionalização de gastos; acompanhamento de gastos, com destaque para as despesas com manutenção da atividade governamental e estudos dos contratos de gestão; e participação em grupos de trabalho para a realização de tarefas afetas ao acompanhamento da gestão. Assim, segue um pequeno resumo das atividades ao longo deste período de 2007 a 2010, no Quadro 5, a seguir.

#### Quadro 5 – Atividades de 2007 a 2010 com vistas a Racionalização de Gastos do Governo

- Acompanhamento das ações do Projeto de Inovação em Suprimentos, através do monitoramento da adesão dos órgãos/entidades e do cálculo das economias geradas pela adoção das estratégias de compras corporativas, registro de preços e pregão eletrônico, atingindo uma economia superior a R\$ 300 milhões entre 2007 a 2010.
- Definição de estratégias de racionalização de recursos para as categorias de gastos com veículos, combustíveis e telefonia, identificando estratégias para a redução de custos e melhor gerenciamento do serviço.
- Elaboração de minutas de Decreto e Lei, disciplinando no âmbito da Administração Pública Estadual, as aquisições por dispensa e inexigibilidade de licitação.
- Elaboração de diagnóstico e proposição de melhorias nos fluxos internos e externos dos processos das aquisições governamentais e da metodologia de obtenção de preço de referencia.
- Realização de estudo para padronizar serviços de terceirizados.
- Implantação de sistemática de proposição dos contratos de gestão a serem firmados com as Organizações Sociais, contemplando a apresentação de demonstrativos da composição dos respectivos custos.

Com relação às atividades de acompanhamento de gastos, destacam-se as ações desempenhadas no âmbito de atuação do Grupo Técnico de Contas – GTC, com o objetivo ao controle das despesas de manutenção das áreas meio e fim dos órgãos e entidades da administração pública estadual, além de: participar e coordenar o GTC junto ao COGERF com reuniões semanais para definir limites financeiros para ampliação de gastos de manutenção nas áreas meio e fim, e das proposituras para celebração de contratos de gestão com as organizações sociais: somente ao longo do exercício de 2010, foram realizadas até começo de novembro, 39 reuniões, onde foram analisados pelo GTC 138 processos, sendo 116 relativos a solicitação de limite financeiro para atividades de manutenção e 22 processos referentes a propostas de contratos de gestão; levantamento de custos de projetos financiados com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP – projeto IDOSO, Abrigo Tia Júlia e Abrigo de crianças e adolescente em situação de abandono; levantamento dos custos do Programa Ronda do Quarteirão; emissão de pareceres técnico nos processos para



realização de operações de crédito conforme Resoluções do Senado nº40 e 43 e a LRF, quando é verificada adequabilidade das informações pertinentes.

No que diz respeito à participação em grupos de trabalho para tratar de interesses da gestão, foram realizados diversos encontros, dos quais seguem os principais: participação na equipe do módulo de compras e do módulo de contabilidade do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR, com a finalidade de fortalecer a gestão de compras corporativas; realização, em conjunto com a Coordenação de Auditoria, de auditoria experimental do processo de pagamento de obras e serviços de engenharia; elaboração de proposta de implementação e participação dos grupos de trabalho do MAPP GESTÃO, com o objetivo de padronizar os valores de custeio dos novos equipamentos públicos; participação no Grupo Técnico de Contas – GTCON, coordenado pela Secretaria do Tesouro Nacional para Padronização dos Procedimentos contábeis aplicados ao Setor Público; elaboração de demonstrativos com indicadores fiscais estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e legislação correlata para disponibilização à sociedade por meio do Portal da Transparência (CEARÁ, 2012c).

Ainda com relação ao controle dos gastos, usa-se com frequência um subsistema dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI do Governo Federal, chamado Cadastro Único de Convênio – CAUC, no qual são verificados os registros de situações de inadimplência que podem impedir a captação de recursos federais. Nessa rotina de acompanhamento, é elaborado relatório aos gestores responsáveis para que sejam adotadas medidas de regularização o que impediria qualquer repasse de recursos a essas entidades inadimplentes.

#### 4.2 PRINCIPAIS AÇÕES DA CGE NO COMBATE A CORRUPÇÃO E NO AUXÍLIO AO CONTROLE SOCIAL

Considerando o período de 2006 a 2010, a CGE intensificou seus trabalhos no combate à corrupção, pautando-se pela auditoria das contas, para prevenção de irregularidades e desvios de recursos. Com isso adotou-se o controle preventivo com foco em risco e foi dada transparência das contas públicas pela ferramenta Portal da Transparência. Assim, a princípio, com relação à auditoria das contas com foco em risco, as atividades relacionadas a essa ferramenta foram revestidas por ações voltadas para o ambiente interno do governo e foram classificadas sob as dimensões de modalidade e de categoria, podendo ser realizadas de forma isolada ou integrada, podendo ser combinada em mais de uma categoria de auditoria.

Dessa forma, as modalidades de auditoria praticadas pela CGE são definidas e praticadas como: auditoria preventiva, auditoria de regularidade, auditoria de desempenho e auditoria especial. Essas categorias de auditoria são exercidas sob diversas formas onde se destacam: a aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades – PASF, a auditoria de processos organizacionais, a auditoria de contas de gestão, a auditoria especial de obras públicas, a instrução de Tomada de Contas Especial e a auditoria especial de apuração de denúncias.

Em 2007, conforme sumário executivo, as auditorias propostas foram realizadas sob as seguintes formas: I) De Prestação de Contas Anual – PCA: Simplificadas – à distância; Ampliadas – presenciais; Contábeis – presenciais; II) De Tomadas de Contas Especiais; e De Acompanhamento de Gestão – presenciais. Da mesma forma a SECON-COAUD, na época, realizou atividades de auditoria de desempenho, sob a forma de avaliação de programas ou de ações de governo, as quais também geraram Relatórios de Auditoria. Além disso, foram realizados outros trabalhos não ligados à atividade de auditoria, tais como: (i) realização de tarefas solicitadas pela administração que, diretamente, apoiem o exercício das funções administrativas de planejamento, organização, execução e controle; ou (ii) manifestação de opinião sobre assuntos específicos relativos ao exercício da Administração pública, sem que se caracterize como recomendações de auditoria. Essas atividades proporcionam documentos denominados Notas Técnicas, Análises Técnicas e Pareceres Técnicos.

Em 27.08.2008, foi instituída, através do Decreto Estadual nº 29.388/2008, a auditoria preventiva com foco em risco no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Ceará, sendo implementada por meio: 1) da aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades – PASF, 2) da instituição do fórum permanente de auditoria preventiva, 3) do estabelecimento da orientação técnica e normativa aos gestores estaduais, 4) da construção da matriz de risco, 5) da modelagem do controle interno setorial, e 5) da implantação da auditoria de processos organizacionais. No entanto, esse modelo de “Auditoria” baseia-se mais em orientações aos gestores para que esses atinjam seus objetivos.

Nesse modelo de Auditoria Preventiva com foco em riscos foi implantado o PASF que tem como objetivo principal prevenir a ocorrência de eventos de risco e mitigar a possibilidade de recorrência de fatos constatados quando da realização de auditorias e atividades por parte da CGE, que venham a comprometer a gestão dos órgãos e entidades. O PASF caracteriza esse tipo de atividade.

Nesse modelo, foram constituídas 46 Comissões Gestoras do PASF, realizadas 42 aplicações do PASF nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual Direta, dos quais 16 foram, inclusive, objeto de acompanhamento e monitoramento da

eficácia das ações propostas e implementadas, revelando percentual de 49% de êxito na prevenção à ocorrência de riscos.

Seguindo o modelo de auditoria preventiva, em março de 2009 foi criada a Coordenadoria de Ações Estratégicas, através da Lei 14.306 de 02.03.2009 (CEARÁ, 2009d) e Decreto 29.730 de 07.05.2009, com o objetivo de suprir as necessidades institucionais definidas no Planejamento Estratégico 2009-2014 da CGE, tendo como atribuições o desenvolvimento de novas tecnologias de controle interno e a elaboração e consolidação de mecanismos de orientação técnica e normativa aos órgãos e entidades, com o objetivo de aperfeiçoar o sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado. Assim, a partir de 2009, a CGE passou a disponibilizar aos órgãos e entidades a possibilidade de responder às consultas formalizadas.

No projeto de auditoria preventiva constatou-se a necessidade de elaboração de uma ferramenta capaz de estabelecer as prioridades de trabalho. Assim, foi desenvolvida uma matriz de risco dentro dos critérios de materialidade, criticidade e relevância. Materialidade se refere a quanto o risco teria impacto no orçamento, em valores financeiros, que tivessem um efeito econômico significativo. A criticidade refere-se ao quanto o órgão ou entidade avalia o risco com base numa situação pretérita peculiar. Relevância diz respeito ao impacto deste risco no cidadão. Esse modelo de matriz de risco tinha como objetivo atender às necessidades de planejamento da auditoria, focando os esforços em áreas prioritárias e relevantes, otimizando os recursos disponíveis e direcionando as ações com a finalidade de se obter os melhores resultados. A metodologia de construção realizada pela CGE desse tipo de matriz foi desenvolvida com base nas seguintes etapas:

- Identificação do universo de auditoria;
- Estabelecer os fatores de risco;
- Elaboração da escala dos fatores de risco e estabelecimento de níveis de risco;
- Determinação do grau de importância e dos pesos para os fatores de risco;
- Avaliação das entidades em cada fator de risco e enquadramento nas escalas e nos níveis de risco;
- Cálculo do índice de risco e do risco total das entidades; e
- Demonstração das entidades mais relevantes.

No âmbito do desenvolvimento de tecnologias de controle, destacou-se o desenvolvimento da modelagem de auditoria de processos para a CGE, tendo como projeto piloto a análise dos processos de contratos e convênios, cujos resultados substituirão a revisão

do sistema corporativo de gestão de contratos e convênios. Além disso, foi realizada atividade experimental de auditoria no processo de pagamento de despesas de obras públicas e serviços de engenharia, estabelecido no Decreto Estadual nº 29.918, de 09.10.2009 (CEARÁ, 2009b), utilizando inclusive o modelo de Auditoria de Processos Organizacionais, ocorrido em 2009.

Com a finalidade de aferir em que medida a gestão dos recursos públicos pelos órgãos de governo estava contribuindo para que os resultados governamentais fossem alcançados, a CGE realizou atividades de auditoria de desempenho dos indicadores de metas e produtos na Gestão por Resultados. Foram realizadas 19 atividades de Análise de Desempenho dos Indicadores de Metas e Produtos na GPR, que contemplaram análise da eficácia a partir dos resultados das metas e dos produtos instituídos na matriz GPR, conforme definições constantes no Decreto nº 29.189, de 19.02.2008, tendo sido observado o cumprimento das metas estabelecidas na matriz GPR. Além disso, foram realizadas cinco atividades de auditoria de desempenho, tendo como foco serviços específicos, tais como: Programa 204-Segurança Moderna e Inteligente-Ação 10203 – Estruturação e Modernização do Sistema de Segurança Pública; Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU Litoral Leste; auditoria de desempenho na Companhia de Recursos Hídricos – COGERH; auditoria no FECOP; e auditoria de desempenho no contrato de gestão Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar – ISGH.

Com relação às atividades de Auditoria de Contas de Gestão, vinculadas à modalidade de auditoria de regularidade, foi possível analisar em que medida a gestão dos recursos públicos pelos órgãos estaduais estão se processando de acordo com as normas legais e os procedimentos regulamentares estabelecidos. Assim, essa atividade de auditoria caracteriza-se pela aplicação de técnicas e procedimentos associados a uma visão preventiva que resultam em relatórios e certificados de auditoria sobre as contas de cada exercício financeiro que integrarão os processos de Prestação de Contas Anual, dos órgãos, a serem apresentados pelos gestores, conforme art. 7º da Lei Estadual 12.509 (CEARÁ, 2009c), da IN nº02 do TCE e na IN CGE 01, de 13.02.2009. Essa categoria de auditoria é executada junto aos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado, observando a disponibilidade ou não de informações nos sistemas computadorizados corporativos. Além disso, essas atividades de auditoria foram efetuadas com a utilização do Sistema de Suporte à Execução de Programas de Auditoria – S2EPA, que permitiu a facilitação nos trabalhos de auditoria e a identificação das fragilidades que compuseram os Planos de Ação para Sanar Fragilidades – PASFs.

Outras atividades às quais cabe destaque foram as Auditorias Especiais, que se caracterizam como: auditorias de obras públicas, auditorias de análise das Tomadas de Contas

Especiais e apurações de denúncias por parte da ouvidoria. As auditorias de obras públicas correspondem à categoria de atividade que se caracteriza pela aplicação de técnicas e procedimentos específicos às obras e serviços de engenharia do Estado que se encontram nas fases a iniciar ou em execução seguindo as normas e os procedimentos, levando em consideração as significativas quantidades de recursos financeiros. Por sua vez as auditorias especiais de instrução de Tomada de Contas Especial compreendem a categoria de atividade de auditoria realizada em observância aos critérios previstos no art. 8º da Lei 12.509 (CEARÁ, 2009c) e na Instrução Normativa – IN nº 02 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE. Já as atividades de auditoria de denúncia formam uma categoria que dá sequência a procedimentos de instrução, apuração e conclusão sobre denúncias apresentadas ao Estado e, são, portanto, encaminhadas às entidades competentes, para que sejam procedidas as medidas cabíveis.

Segue, no Quadro 6, resumo das principais atividades de auditoria de gestão, ocorridas no período de 2007 a 2010 e que tiveram como objetivo a prevenção, com base na gestão de riscos, estruturada na: identificação das fragilidades; nas recomendações propostas em relatórios de auditoria; e no monitoramento das recomendações propostas no PASF e consequente mitigação dos riscos.

Quadro 6 – Resumo quantitativo das atividades de auditoria

Modalidade	Categoria	2007	2008	2009	2010*	Total
Auditoria Preventiva	Plano de Ação para Sanar Fragilidades	0	18	2	22	42
	Fórum Permanente de Auditoria Preventiva	1	5	5	5	16
	Auditoria de Processos Organizacionais	0	0	1	1	2
Auditoria de Desempenho		1	4	0	0	5
Auditoria de Regularidade		73	73	89	68	303
Auditorias Especiais	De obras públicas	0	10	0	0	10
	Instruções de Tomada de Contas Especiais	10	6	23	66	105
	De apuração de Denúncias	4	7	0	4	15

Dados até 31.10.2010 e estimados até dez/2010.

Fonte: COAUG/CGE.

#### 4.3 PRINCIPAIS AÇÕES DA CGE NO APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE INTERNO

Visando a fortalecer a atuação do órgão central de controle interno do Poder Executivo do Estado do Ceará, a SECON passou a integrar a estrutura administrativa da Governadoria, tendo a sua denominação alterada para CGE. No período de 2006 a 2010,

importantes mudanças no arranjo institucional foram implantadas. Entre elas, destaca-se a criação da Coordenadoria de Ações Estratégicas que tem como atribuições, ações voltadas para o desenvolvimento de novas tecnologias de controle, orientação técnica e normativa aos gestores estaduais. Outra mudança consolidada foi a criação do Comitê Executivo, estrutura associada ao processo decisório e isso implica em que as mudanças de natureza estrutural e circunstancial serão mais rápidas e implementadas com eficácia se forem encaminhadas a esse comitê e por ele discutidas.

#### **4.3.1 Estabelecimento dos objetivos da CGE**

A CGE sempre almejou proporcionar eficiência em suas atividades, no papel de servir primeiramente a sociedade cearense. Assim, em abril de 2009, foi realizado um workshop com a participação de todos os servidores envolvidos, com o objetivo de validar um novo direcionamento estratégico da organização e analisar os ambientes interno e externo. Nesse trabalho foi possível delinear a nova missão, valores e a visão de futuro do órgão, além de definir as estratégias e os detalhes das novas etapas e ações referentes aos projetos estratégicos para os anos de 2010 a 2014, como estão abaixo.

- Missão

Zelar pela qualidade e regularidade na administração dos recursos públicos e pela participação da sociedade na gestão das políticas públicas, contribuindo para o bem-estar da sociedade cearense.

- Valores

- 1- Colaboração e parceria para que as políticas, planos, programas, projetos e atividades do Governo atinjam seus objetivos;
- 2- Orientação aos gestores no processo de gestão de riscos e melhorias dos resultados;
- 3- Visibilidade e transparência das ações e das contas públicas, como forma de estimular o controle social;
- 4- Confiança e credibilidade perante os gestores, agentes públicos e a sociedade, em decorrência dos resultados apresentados;
- 5- Qualidade das ações, para agregar valor à gestão pública;

- 6- Capacidade e competência gerencial, operacional e técnica, com aprendizagem continuada;
  - 7- Eficiência, eficácia e legalidade na administração dos recursos e prestação dos serviços públicos.
- Visão de Futuro
    - Ser referência em sistema de controle interno, consolidando-o como instrumento de gestão.
  - Projetos Estratégicos
    - 1- Monitorar e avaliar a implementação de recomendações de auditoria;
    - 2- Consolidação de auditorias de programas prioritários;
    - 3- Consolidação das auditorias com foco em risco;
    - 4- Consolidação de auditorias de obras públicas;
    - 5- Modelagem e implantação de auditorias de apuração de denúncias envolvendo recursos públicos;
    - 6- Planejamento Estratégico e gerenciamento dos resultados da CGE;
    - 7- Dotar a CGE de estrutura adequada de Tecnologia da Informação;
    - 8- Desenvolvimento e Avaliação de Projetos de Racionalização de Recursos;
    - 9- Modelagem e disponibilidade de informações gerenciais de controle interno;
    - 10- Modelagem do processo de acompanhamento das contas governamentais;
    - 11- Aperfeiçoamento do processo de gestão de contratos e convênios;
    - 12- Implantação de sistema de ética;
    - 13- Aprimorar e ampliação do Portal da Transparência;
    - 14- Sensibilização da população para o uso da ouvidoria com o aprimoramento do atendimento;
    - 15- Modelagem de sistemática para subsidiar as políticas públicas estaduais a partir da ouvidoria;
    - 16- Desenho dos processos de apoio da CGE;
    - 17- Melhoria da articulação e comunicação interna e externa.

Em 2007, a Lei Estadual 13.875/07 estabeleceu o novo modelo de gestão e a CGE foi conduzida à gestora do Sistema de Ética e Transparência (CEARÁ, 2007). Com base nos valores e princípios da moralidade, transparência, impessoalidade, publicidade e eficiência das

políticas públicas e ações governamentais, foi produzido um decreto com a finalidade de regular o Sistema de Ética e Transparência. Com isso, tendo como base a experiência do Governo Federal, foi editado o Decreto 29.887, de 31 de agosto de 2009 (CEARÁ, 2009a), que disciplina e institui o Sistema de Ética e Transparência. Esse normativo previa ainda a criação do código de ética e conduta, visando a regular regras de conduta dos agentes públicos do Poder Executivo Estadual e, nesse sentido, foi elaborado um anteprojeto de Código de Ética e Conduta como instrumento de controle das ações de diversos atores na conduta de políticas públicas. A construção desse código constituiu um esforço em defesa do comportamento desejável por parte daqueles que lidam com bens públicos e com recursos humanos.

#### **4.3.2 A consolidação do Portal da Transparência**

Com relação ao Portal da Transparência, ele foi disciplinado no Decreto 29.335 de 23 de junho de 2008, e tornou-se ferramenta fundamental para estimular o controle social. Esse portal tem como função informar as despesas e receitas e, desde sua criação, em 2008, o apresenta informações sobre realização de receitas, execução de despesas e indicadores fiscais, destacando as informações sobre contratos e convênios celebrados pelo governo com vigência a partir de 2007 (CEARÁ, 2008). Em julho de 2009, o cidadão já podia ter acesso à íntegra de todos os contratos e convênios publicados a partir de março de 2009.

O ponto alto dessa mudança deu-se com o advento da Lei Complementar Federal 131/2009, que obrigou à divulgação de todas as informações, que são prestadas ao cidadão através de portal da transparência ou instrumento semelhante em tempo real (BRASIL, 2009). Para o Estado do Ceará foi dado o prazo de um ano até 27 de maio de 2010, com isso o Governo do Estado passou a informar e divulgar informações sobre receitas e despesas atualizadas diariamente. Além das recomendações previstas na Lei Complementar 131/2009, as melhorias vêm sendo trabalhadas no portal com o objetivo de facilitar o acesso do cidadão a informações, refinando as consultas, aprimorando a linguagem e simplificando os procedimentos.

O Portal da Transparência não está definitivamente acabado, é antes de tudo um canal em evolução constante com possibilidades de melhorias e incrementos em diversas vertentes de divulgação de informações à população, portanto é fundamental a participação do cidadão no processo. Vale observar, conforme dados colhidos na própria CGE, que o número de acesso ou consulta ao portal cresceu vertiginosamente desde sua criação, em 2008 com 1.344 acessos, em 2009 com 43.296 e em 2010 com 55.899 acessos.



### 4.3.3 O aperfeiçoamento dos sistemas corporativos

Outro fator importante na melhoria do controle foram os investimentos em Tecnologia da Informação. Assim, as atividades e processos relativos à área de tecnologia da informação e comunicação situaram-se como importante apoio aos processos. Dessa forma, a CGE investiu bastante em ações voltadas para estruturas e sistemas que permitissem elevar esse apoio aos objetivos do órgão. Para isso, a reestruturação do ambiente de Tecnologia da Informação foi focada por meio da aquisição de equipamentos, no desenvolvimento de produtos para a auditoria interna, com destaque para o projeto “*Data Mining*” na extração de dados, visando ao monitoramento proativo dos atos do Poder Executivo e à racionalização das ações de auditoria interna.

Esse projeto culminou com a elaboração do sistema de prestação de contas anuais por meio eletrônico e chamou-se “*e-Contas*”, destinando-se ao uso de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. No sistema *e- contas* é possível registrar todos os dados e informações necessários aos gestores em suas prestações de contas e assim enviá-los ao TCE-CE, com a eliminação de papel em todo esse processo. Outros sistemas foram sendo aperfeiçoados, como por exemplo, o Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas – SIAP que é um instrumento de apoio à elaboração, execução e acompanhamento do Plano Operativo do Governo do Estado do Ceará.

Quadro 7 – Sistemas Corporativos que auxiliam o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Ceará

Produtos	Objetivo
Sistema de Prestação de Contas - e-Contas	Auxiliar os gestores estaduais na elaboração, formalização e apresentação das contas anuais de gestão ao Tribunal de Contas do Estado.
Sistema de Monitoramento do Plano de Ação para Sanar Fragilidade – e-PASF	Permitir a interação entre a CGE e os membros das comissões gestoras do Plano de Ação para Sanar Fragilidades – PASF, facilitando o monitoramento da implementação das ações propostas.
Sistema de Suporte à Execução de Programas de Auditoria - S2EPA	Padronizar os procedimentos de auditoria, possibilitando ainda a realização de monitoramento por parte dos gestores dos órgãos e entidades.
Novas rotinas do Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios – SACC	Permitir a inserção da íntegra de contratos, convênios, pareceres jurídicos e instrumentos congêneres.
Portal da Transparência	Incrementar as funcionalidades do Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará, com a disponibilização de informações em tempo real.

Fonte: CAEST/CGE.

#### 4.4 O MODELO ATUAL DE GESTÃO CORPORATIVA NO ESTADO DO CEARÁ

A SECON, criada em março de 2003, partiu para uma ação integrada e que se comprometia com a qualidade e regularidade na aplicação dos recursos públicos, além de contribuir para o bem-estar da sociedade cearense.

Hoje a CGE vem estabelecendo um modelo de governança que busca a excelência na administração pública envolvendo métodos, técnicas e processos inovadores de gestão, mantendo o compromisso de conferir transparência às ações de governo e criando novos espaços de participação e negociação para uma melhor sintonia entre o projeto de Governo e o que a sociedade elege como prioridade. Esse modelo de governança contempla a Gestão Participativa, com destaque ao PPA Participativo, Ouvidoria e o Banco de ideias. Nesse modelo são considerados instrumentos importantes de governança: o Modelo de Gestão Pública por Resultados, o Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários, o Comitê de Gestão por Resultado e a Gestão Fiscal.

Para que fique claro esse modelo de governança, é importante explicá-lo em partes. No modelo de gestão participativa, há o envolvimento de todos, cidadãos e servidores públicos, a fim de contribuir para a obtenção de resultados satisfatórios para a Administração Pública com benefícios para a sociedade. Assim é dado destaque ao PPA Participativo, que integra governo e sociedade, organizando as demandas da sociedade nas áreas de saúde e justiça, entre outras. A Ouvidoria, nesse modelo, é o canal entre o cidadão e o governo. Fazendo uma analogia, é como se fosse o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC nas empresas privadas, que recebe toda e qualquer manifestação, opiniões, elogios, críticas e solicitação de serviços públicos, referente ao Governo Estadual. Já o Banco de Ideias é outra peça, nesse modelo, que nada mais é do que acesso do cidadão ao Governador através da rede mundial de computadores, na divulgação de ideias que contribuam para a melhoria de serviços públicos e o desenvolvimento do Estado.

Vale esclarecer e comentar, também, sobre os instrumentos de gestão nesse modelo de governança adotado hoje no Estado do Ceará. Um dos principais instrumentos de governança e talvez o mais importante nesse modelo é a Gestão Pública por Resultados – GPR. Trata-se de um tipo de gestão voltado para o planejamento, equilíbrio, transparência e controle e para a busca por indicadores quantitativos capazes de justificar, com resultados mensuráveis, a atuação dos órgãos públicos. É nesse modelo que o setor público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência.

Outro instrumento, em fase inicial de implantação, adotado hoje no modelo de governança do Poder Executivo do Estado do Ceará é o Controle Interno Preventivo. Esse controle, ainda em implementação, e conforme informações da própria CGE, consiste numa moderna metodologia de controle baseada no gerenciamento dos riscos identificados nos processos organizacionais, com vistas à eficiência e regularidade da gestão. Com base em informações da própria CGE, colhidas em seu site através do Portal da Transparência, esse mecanismo de controle é executado por meio do mapeamento, validação, implantação e monitoramento de processos, com foco em riscos. A ideia desse modelo de controle tem como objetivo reduzir a ocorrência de desvios que venham a comprometer a eficiência no uso de recursos, buscando a eficácia na disponibilização de bens e serviços e a conformidade legal dos atos administrativos.

O Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários – MAPP é outro instrumento adotado pelo chefe do executivo e consiste numa ferramenta informatizada, com a qual o próprio Governador do Estado, a partir de proposições feitas pelos Secretários de cada área, prioriza os projetos a serem executados. A ferramenta permite o acompanhamento da execução financeira a partir de sua interligação com os sistemas que registram a execução orçamentária e financeira do Estado, bem como o acompanhamento físico a partir de informações alimentadas pelas diversas áreas responsáveis pelos projetos. Periodicamente, são realizadas reuniões do Governador com todos os Secretários de Estado, para avaliação dos projetos anteriormente aprovados e para priorização de novos projetos.

Por fim, no modelo de governança adotado pelo governo do Estado do Ceará existe o COGERF, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 30.457/2011, que consiste num grupo de Secretários de Estado que se reúnem semanalmente para assessorar o Governador, definir as diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual, com os seguintes objetivos:

- garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual, o cumprimento de metas fiscais de resultado primário e compromissos legais e constitucionais;
- consolidar o modelo de gestão baseado em resultados;
- elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade da administração estadual;
- garantir o cumprimento das disposições constantes da LRF; e
- contribuir para a preservação dos interesses contidos nas políticas públicas do Estado.

#### 4.5 AS LIMITAÇÕES DO MODELO DE GOVERNANÇA DO GOVERNO ESTADUAL

É bem verdade que as mudanças trazidas pelo modelo de gestão gerencial na administração pública cearense trouxeram bastantes ganhos para a sociedade. No entanto, muitas são as limitações na aplicação da metodologia de governança e na busca da eficiência.

Neste estudo foram encontradas algumas deficiências na implantação de estratégias voltadas para a melhoria do sistema de controle interno, na racionalização dos gastos públicos e no monitoramento do sistema de controle. Como em qualquer organização muitas são as dificuldades encontradas no estabelecimento de um plano estratégico.

Nas estratégias adotadas pelo Governo do Estado do Ceará, a primeira limitação encontrada é com relação ao que está se propondo, ou seja, nesse processo de implementação, há, como em toda organização, falhas na comunicação, pois os colaboradores/servidores não entendem as estratégias que estão sendo propostas e, para isso, caberia divulgação e esclarecimento dos processos, para que ficassem claras as estratégias.

Outro fator observado, não bastando toda a informação que é repassada, é a resistência natural das pessoas à mudança. A tendência a resistir a qualquer mudança está ligada a aspectos de personalidade do colaborador/servidor e, muitas vezes, não pode ser mudada pelo gestor. Isso é comum quando se tenta implantar uma cultura de planejamento estratégico, pois isso está diretamente ligado às pessoas. Isso acontece no Poder Executivo do Estado do Ceará em um estágio mais intenso, devido a não possuir um número suficiente de servidores efetivos que atenda as estratégias propostas. Portanto, devido a isso há dificuldade de se manter um projeto em continuidade, pois os colaboradores em sua maioria terceirizados e comissionados passam pouco tempo na instituição e, nas mudanças de governo, perde-se pessoal treinado a custo elevado e, por consequência disso, perde-se andamento dos projetos.

Outro fator é a demora na transformação em ambientes de tecnologia. A realidade encontrada foi de tecnologias ultrapassadas com vários sistemas corporativos interligados, prejudicando os controles financeiros e operacionais no ambiente interno do Poder Executivo. Encontraram-se sistemas obsoletos, que utilizam linguagem de programação pouco flexível e com pouca integração com outros sistemas da organização.

No que tange à racionalização dos recursos, muitas mudanças ocorreram e muitas ações foram abandonadas. Um exemplo disso foi a desativação da coordenadoria de racionalização na CGE. Algumas categorias de racionalização, como foi o caso da categoria de compras de combustíveis e ações de racionalização de energia, foram abandonadas e não foram retomadas. Vale ressaltar que as ações de racionalização geraram economia, conforme

dados colhidos na CGE, de 2007 a 2010, de R\$300 milhões. No entanto, muitas ações foram implementadas e continuam seguindo essa metodologia de racionalização.

Com relação à atividade de auditoria, algumas modalidades foram abandonadas. Entre elas, estão as auditorias de desempenho com base na avaliação de programas de governo, foram realizadas apenas, conforme dados da CGE, 19 (dezenove) atividades desse tipo de auditoria no período estudado. Cabe ressaltar também as auditorias de obras públicas que foram abandonadas por falta de profissionais. Outro tipo de auditoria relacionada nos processos organizacionais teve apenas uma atividade, que terminou sendo abandonada. Outra modalidade de auditoria, Auditoria Preventiva com Foco em Risco, gerou atividades como o PASF, que serviu durante o período de 2008 a 2010 a 42 (quarenta e dois) ações de monitoramento das fragilidades apontadas e que foram suspensas.

Outra limitação encontrada nas ações da CGE refere-se ao número de servidores efetivos, principalmente na área de auditoria, que contava até setembro de 2010 com apenas 36 auditores, sendo que, desses, apenas 12 estavam exercendo atividades dessa área, o que dificulta, de certa forma, as ações de controle planejadas. A falta de pessoal efetivo contribuiu para a dificuldade na implementação das estratégias propostas, motivo de algumas ações/atividades serem suspensas.

Apesar das limitações encontradas, a CGE encontra um momento propício para grandes realizações e para concretizar uma cultura de governança no Poder Executivo do Estado do Ceará. Muitas foram as dificuldades encontradas na implementação das estratégias propostas, mesmo assim, muitos trabalhos foram desenvolvidos e aguardam ordens superiores para se concretizarem. A concretização dessa política de controle está diretamente atrelada às iniciativas do chefe do poder executivo. Assim, espera-se que muitas realizações aconteçam nos próximos anos na melhoria da gestão e no aprimoramento dos controles internos.

## 5 CONCLUSÃO

Neste trabalho foram estudadas as ações que a Controladoria Geral do Estado do Ceará realizou durante os exercícios de 2006 a 2010. Na pesquisa, procurou-se fazer comparação entre os dois modelos que a administração adota na condução da máquina administrativa. Esses modelos foram o modelo burocrático weberiano e o modelo gerencial.

O crescimento da adoção do modelo gerencial se deve à crise do estado de bem-estar social, agravada com a crise do petróleo na década de 1970 e o com consequente crescimento das ideias neoliberais que, por fim, atingiu a administração pública, fazendo com que o modelo de administração burocrática fosse deixado de lado. A substituição ou a complementação do modelo gerencial sobre o modelo weberiano trouxe significativas mudanças no setor público, melhorando a eficiência do gasto público e aperfeiçoando os sistemas de controle interno nas organizações públicas. Exemplos práticos ao longo da história serviram de provação do modelo, como foi o caso dos Estados Unidos da América e da Inglaterra.

Assim o modelo burocrático deu lugar, no que foi possível, ao modelo de gestão, que, no Brasil, veio acompanhado de reformas administrativas de âmbito constitucional formatadas no governo de Fernando Henrique Cardoso com a estruturação do PDRAE. Assim, no Brasil a administração começou a adotar uma postura mais responsável no que diz respeito à gestão dos recursos públicos e conseqüentemente à eficiência das políticas econômicas e sociais. Isso culminou com a reforma administrativa implantada pela Emenda Constitucional 19, de 1998.

Diante disso, os entes públicos, estados e municípios, a partir da década de 1990 começaram a estruturar suas administrações com a finalidade de seguir os preceitos constitucionais referentes ao controle dos gastos públicos. E com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal ficou evidente a necessidade de estabelecer novos rumos na administração pública brasileira e torná-la eficiente, aderindo ao novo modelo de administração gerencial. Nesse contexto, o Ceará, um Estado com mais de R\$72 bilhões de PIB e com um orçamento superando os R\$18 bilhões de Reais, não poderia deixar de acompanhar essas mudanças e implementar uma política de controle que buscasse a eficiência no gasto público acomodando a isso as boas práticas de governança. Por conta disso em 2003, marco legal dessa mudança, a administração pública cearense produziu diversos dispositivos legais que estruturaram a administração e as práticas de gestão. Foi nesse ano que se criou a Secretaria da Controladoria, que, em 2009 passou a ser chamada Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE.

Durante o período de 2006 a 2010, foram realizadas ações que produziram resultados significativos na estrutura organizacional do Poder Executivo Estadual e na política de controle com implantação de práticas de governança corporativa. As principais ações envolveram o processo de aquisição de bens e serviços com adoção de novas metodologias de compras, o emprego da modalidade pregão na aquisição de bens e serviços comuns, a racionalização de recursos, o aperfeiçoamento dos sistemas corporativos, a apuração de denúncias, a criação do portal da transparência, o emprego da metodologia de auditoria baseada em riscos e a padronização dos procedimentos de auditoria.

No entanto, muitas dificuldades foram encontradas na consolidação das estratégias de gestão e nas boas práticas de governança. Entre as principais destacam-se a falta de continuidade das estratégias relacionadas à racionalização dos gastos públicos, o abandono de algumas modalidades de auditoria, a suspensão do acompanhamento do PASF, a deficiência na busca de informações, principalmente através de mecanismos de TI (Tecnologia da Informação), e a suspensão das ações de auditoria preventiva com foco em riscos. Outras dificuldades foram percebidas, relacionadas a problemas internos da própria controladoria relacionados a política de recursos humanos, como, por exemplo, a dificuldade em se manter um quadro permanente de pessoal na qualidade de auditores, que desse seguimento aos projetos e as estratégias da controladoria.

Mesmo assim, diante das dificuldades encontradas na implementação das estratégias propostas, muitos trabalhos foram desenvolvidos e aguardam ordens superiores para se concretizarem. Portanto, a concretização da política de controle está diretamente atrelada às iniciativas do chefe do Poder Executivo. Assim, espera-se que a iniciativa parta do gestor maior da administração pública cearense para que muitas realizações aconteçam nos próximos anos, como a melhoria contínua da gestão por resultados e o aprimoramento dos sistemas de controles internos do Poder Executivo.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**. 1997. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=comcontent&task=view&id=258>>. Acesso em: 14 maio 2012.
- ALMEIDA, P. R. de. **Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias**. 2009. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Acesso em: 15 maio 2012.
- ARENDT, H. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BEVIR, M. **Governança democrática: uma genealogia**. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n39/a08v19n39.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2012.
- BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18069.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2012.
- BRASIL. **Lei nº 12.527 de 18 de Novembro de 2011**. Regula o acesso a informação. Previsto no inciso XXXIII, do art. 5º da Constituição. Brasília, DF, nov. 2011.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, maio 2009.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF, jul. 2002.
- \_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa 01 de 06 de abril de 2001**. Brasília, 2001. Disponível em [http://www.cgu.gov.br/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in01\\_06abr2001.pdf](http://www.cgu.gov.br/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in01_06abr2001.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade social na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, maio 2000.
- \_\_\_\_\_. Constituição Federal (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Institui normas de licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências (art. 102). Brasília, DF, jun. 1993.



BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964**. Estabelece normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRESSER PEREIRA, L. C G. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CATELLI, A. **Controladoria**: uma abordagem da gestão econômica-GECON. São Paulo: Atlas, 1999.

CEARÁ. **Decreto 30.939, de 10 de julho de 2012**. Dispõe sobre a operacionalização do portal da transparência do poder executivo estadual e dá outras providências. Disponível site da CGE-CE. Fortaleza, jul. 2012a.

\_\_\_\_\_. **Lei 15.175, de 28 de junho de 2012**. Define regras específicas para a implementação do disposto na lei federal Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito da administração pública do estado do Ceará, e dá outras providências. Fortaleza, jun. 2012b.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral do Estado. **Portal da transparência**. Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/content/modelo-de-governanca/modelo-de-governanca>>. Acesso em: 25 maio 2012c.

\_\_\_\_\_. **Decreto 29.887, de 31 de agosto de 2009**. Institui o sistema de ética e transparência do poder executivo estadual e dá outras providências. Disponível site CGE-CE. Fortaleza, ago. 2009a.

\_\_\_\_\_. **Decreto 29.918, de 09 de outubro de 2009**. Dispõe sobre a execução de despesas relativas às obras públicas e serviços de engenharia do Governo do Estado do Ceará. Disponível no site da CGE-CE. Disponível site CGE-CE. Fortaleza, out. 2009b.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.509, de 13 de Fevereiro de 2009**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Fortaleza, 2009c.

\_\_\_\_\_. **Lei 14.306, de 02 de Março de 2009**. Altera dispositivos da lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007 e alterações subsequentes e dá outras providências. Fortaleza, mar. 2009d.

\_\_\_\_\_. **Decreto 29.335, de 23 de junho de 2008**. Disciplina a operacionalização do portal da transparência e dá outras providências. Disponível site da CGE. Fortaleza, jun. 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.875, de 07 de Fevereiro de 2007**. Estrutura e aprova o plano de cargos e carreira da carreira de auditoria de controle interno. Fortaleza: Assembleia Legislativa, 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto 28.088 de 2006**. Dispõe sobre a implantação da sistemática de compras eletrônicas, denominada cotação eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns de pequeno valor, e dá outras providências correlatas. Fortaleza, 2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto 27.524 de 2004**. Institui e disciplina o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal, o Grupo Técnico de Gestão por resultados, o Grupo de gestão Fiscal e o Grupo Técnico de Gestão de Contas e dá outras providências. Fortaleza, 2004.

CEARÁ. **Lei 13.297, de 07 de Março de 2003**. Dispõe sobre o modelo de gestão do poder executivo. Fortaleza: Assembleia Legislativa, 2003.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DUVERGER, M. **Sociologia política**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

FIGUEIREDO, S.; CAGGIANO, P. C. **Controladoria: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1997.

FONTES FILHO, J. R. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. 2003. Disponível em: <<http://www.unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2012.

FURTADO, C. **O Brasil pós-milagre**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Lisboa: Fundo de Cultura, 1965.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GOMES, E. G. M. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. 2009. Tese (Doutorado) – 2009. Disponível em: <<http://www.palnejamento.gov/secretarias/>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed. UNB, 2009.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

HOLANDA, M. C. (Org.). **Ceará: a prática de uma gestão por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

LOUREIRO, W.; CAPARRÓZ, F. E. Formação continuada em descontinuidade: política de mandato ao invés de política de estado meta. **Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 109-124, jan./abr. 2011. Disponível em: <[http://sumarios.org/sites/default/files/pdfs/64919\\_7335.PDF](http://sumarios.org/sites/default/files/pdfs/64919_7335.PDF)>. Acesso em: 12 jun. 2012.

MARQUES, M. da C. da C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **RAC**, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr./jun. 2007. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/periodicos/arq\\_pdf/a\\_87.pdf](http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_87.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 5. ed. São Paulo: [s.n.], 2010.

MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (Orgs.). **Novos caminhos da gestão pública**: olhares e dilemas. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília, DF: CONSAD, 2009.

MORANTE, A. S.; JORGE, F. T. **Controladoria**: análise financeira, planejamento e controle orçamentário. São Paulo: Atlas, 2008.

NAKAGAWA, M. **Introdução à controladoria**. São Paulo: Atlas, 1993.

SHUMPETER, J. A. **The theory of economic development**. USA, Massachusetts: Harvard University, 1959.

SILVA, R. O. da. **Teoria da administração**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2007.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Government auditing standarts**. Tradução do TCE. Bahia: TCE, 2003.

## BIBLIOGRAFIAS

ACKOFF, R. L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1974.

AGUILLAR, F. H. **Controle Social de Serviços Públicos**. São Paulo: Atlas, 2005.

ANSOFF, H. I. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.

ARNANI, D. **Como elaborar projetos?** Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo, 2001.

BAUMAN, Z. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

BELLONI, I. et al. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2000.

BERNARDES, C.; MARCONDES, R. C. **Sociologia aplicada à administração**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 63 de 01 de Setembro de 2010**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/.../INT2010-063.rtf>>. Acesso em: 15 maio 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1992.

CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. **Política e sociedade**. São Paulo: Nacional, 1979.

CARLEY, M.. **Indicadores sociais: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

CARLOS, E. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: EDUFES, 2007.

CEARÁ. Controladoria Geral do Estado. **Relatório de gestão de 2007 a 2010**. Disponível em: <<http://www.cge.ce.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto 28.086 de 2006**. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, o sistema de compras e dá outras providências. Fortaleza, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Decreto 28.087 de 2006**. Dispõe sobre a regulamentação do uso do sistema de registro de preços de que trata o artigo 15 da lei de Federal 8.666, de 21 de julho de 1993 e o

artigo 11 da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dá outras providências. Fortaleza, 2006b.

CEARÁ. **Decreto 28.089 de 2006**. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, a licitação na modalidade pregão, instituída pela lei federal 10.520, de 18 de julho de 2002, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá providências correlatas. Fortaleza, 2006c.

\_\_\_\_\_. **Decreto 27.838 de 2005**. Dispõe sobre a aquisição de bilhetes de passagens aéreas no âmbito da Administração Pública Estadual, incluindo autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas e dá outras providências. Fortaleza, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa conjunta 01 de 27 de janeiro de 2005**. Disciplina a celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, que visem a transferência de recursos financeiros, que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos e dá outras providências. Fortaleza, jan. 2005b.

\_\_\_\_\_. **Decreto 27.418 de 2004**. Define políticas de padronização e controle para o uso dos serviços de telefonia, energia elétrica e de abastecimento de água e esgoto, no âmbito da Administração Pública Estadual. Fortaleza, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Decreto 27.624 de 2004**. Estabelece procedimentos referentes ao processo licitatório para aquisição de bens e serviços por parte da Administração Pública Estadual. Fortaleza, 2004c.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 27.118 de 2003**. Dispõe sobre medidas de redução de despesas e de compatibilização da execução orçamentária à disponibilidade financeira do tesouro estadual e dá outras providências. Fortaleza, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 27.119 de 2003**. Disciplina a gestão dos programas no Estado do Ceará, cria a figura do gerente e dá outras providências. Fortaleza, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 27.263 de 2003**. Define políticas de padronização e controle de contratação de mão de obra terceirizada no âmbito da Administração Pública Estadual. Fortaleza, 2003c.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.325, de 14 de julho de 2003**. Estrutura e aprova o plano de cargos e carreira da carreira de auditoria de controle interno. Fortaleza: Assembleia Legislativa, 2003d.

CERTO, S.; PETER, J. P. **Administração estratégica**. São Paulo: Makron Books, 1993.

CRUZ, F. da. **Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 1997.

CRUZ, F. da; GLOCK, J. O. **Controle interno nos municípios**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005.

FERREIRA FILHO, M. G. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1997.

- FURTADO, C. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- GIDDENS, A. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- GIL, L. **Sistema de informações**. São Paulo: Atlas, 1978.
- GUERRA, E. M. **Os controles externo e interno da administração pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- HORTON, P. B.; HUNT, C. L. **Sociologia**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1980.
- IUDÍCIBUS, S. de. **Teoria da contabilidade**. São Paulo: Atlas, 1993.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MOTTA, F. C. P. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1997.
- MOTTA, J. M. **Auditoria: princípios e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- PETER, M. da G. A.; MACHADO, M. V. V. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.
- PHILLIPS, Bd S. **Pesquisa social: estratégias e táticas**. Rio de Janeiro: Agir, 1994.
- PINHEIRO, P. S. **Política e trabalho no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1977.
- RIBEIRO, D. **Os brasileiros: teoria do Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 1978.
- SANTOS, B. de S. **Globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.
- SANTOS, S. M. dos (Org.). **Experiências recentes em controladoria**. Fortaleza: Editora UFC, 2005.
- SIRAQUE, V. **Controle da função administração do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- STONER, J.; FREEMAN, R. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1992.
- VISMONA, E. L. et al.. **A ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial de São Paulo, 2000.
- WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1982.