

Administração política da gestão municipal: análise do controle interno em municípios selecionados

Political administration of municipal management: an analysis of internal control in selected municipalities

Administración política de la gestión municipal: un análisis del control interno en municipios seleccionados

Humberto Conceição Moraes¹, Mônica Matos Ribeiro² 

¹ Tribunal de Contas do Estado da Bahia – Brasil, ² Universidade Federal da Bahia - Brasil.

*Autor de correspondência: monica.matos@yahoo.com.br

RESUMO

O objetivo do artigo foi analisar as falhas dos controles internos dos municípios de Aporá, Conde, Crisópolis, Entre Rios e Sátiro Dias, que contribuíram para a reprovação das contas pelo Tribunal de Contas do Município do Estado da Bahia, no ano de 2019, pelas lentes da administração política. As reformas do Estado brasileiro a partir de 1995, levaram à implementação da administração pública gerencial, que tem como uma das suas determinações a ênfase nos resultados, e impôs o princípio da eficiência aos entes públicos. Esse princípio levou à ampliação das funções do controle interno nos municípios. Desvelar as falhas das ações dos controles internos torna-se relevante para o entendimento do como vem sendo realizada a gestão das relações socioeconômicas. Em termos metodológicos, utilizou-se a abordagem qualitativa, com estudo de caso e as técnicas bibliográfica e documental. Os resultados revelaram que apesar de todo o aparato legal e administrativo estruturado e orientado pela gestão do capitalismo, no pós anos 1980, o ambiente de controle nos referidos municípios encontrava-se frágil, com ausência de investimentos e baixa integridade. Concluiu-se, que os equívocos na gestão das relações sociais têm papel relevante nesse cenário, levando os municípios a fragilidades na gerência das contas públicas municipais.

ABSTRACT

The objective of this article was to analyze the failures in the internal controls of the municipalities of Aporá, Conde, Crisópolis, Entre Rios, and Sátiro Dias, which contributed to the rejection of their accounts by the Court of Auditors of the Municipality of the State of Bahia in 2019, through the lens of political administration. The reforms of the Brazilian state starting in 1995 led to the implementation of managerial public administration, which emphasizes results and imposes the principle of efficiency on public entities. This principle led to the expansion of internal control functions in municipalities. In this context, uncovering the shortcomings of internal control actions becomes relevant for understanding how the management of socioeconomic relations has been carried out. Methodologically, a qualitative approach was used, employing a case study and bibliographic and documentary research techniques. The results revealed that despite all the legal and administrative apparatus structured and guided by capitalist management, in the post-1980s, the control environment in these municipalities was fragile, with a lack of investment and low integrity. It was concluded that errors in the management of social relations play a significant role in this scenario, leading municipalities to weaknesses in the management of municipal public accounts.

RESUMEN

El objetivo de este artículo fue analizar las fallas en los controles internos de los municipios de Aporá, Conde, Crisópolis, Entre Rios y Sátiro Dias, que contribuyeron al rechazo de sus cuentas por el Tribunal de Cuentas del Municipio del Estado de Bahía en 2019, desde la perspectiva de la administración política. Las reformas del Estado brasileño iniciadas en 1995 condujeron a la implementación de la administración pública gerencial, que enfatiza los resultados e impone el principio de eficiencia a las entidades públicas. Este principio propició la ampliación de las funciones de control interno en los municipios. Detectar las deficiencias de las medidas de control interno resulta fundamental para comprender cómo se ha gestionado la relación socioeconómica. En términos metodológicos, se utilizó un enfoque cualitativo, con un estudio de caso y técnicas bibliográficas y documentales. Los resultados revelaron que, a pesar de todo el aparato legal y administrativo estructurado y guiado por la gestión capitalista, en la década de 1980 el entorno de control en estos municipios era frágil, con falta de inversión y escasa integridad. Se concluyó que los errores en la gestión de las relaciones sociales juegan un papel significativo en este escenario, lo que lleva a los municipios a tener deficiencias en la gestión de las cuentas públicas municipales.

PALAVRAS-CHAVE:

Administração Política
Controle Interno
Contas Públicas
Municipais
Tribunal de Contas do
Município

KEYWORDS:

Political Administration.
Internal Control.
Municipal Public
Accounts. Municipal
Court of Auditors.

PALABRAS-CLAVE:

Administración política
Control interno
Cuentas públicas
municipales
Tribunal de Cuentas
Municipal

1 INTRODUÇÃO

Os limites da chamada "Era de Ouro do Capital" (Hobsbawn, 1995) foram desvelados pela crise socioeconômica do sistema capitalista dos anos 1970. A crise monetária internacional do início daquela década, agravada pelos choques do petróleo (de 1973 e 1979), seguida por um grave processo de estagflação, impôs a adoção de mudanças significativas no processo de administração do capitalismo vigente. Como ressaltado por Santos (2004, 2010) e Santos *et al.* (2016), diversas transformações vão modificar profundamente as bases dos padrões de gestão das relações sociais de produção, a exemplo da alteração do regime de acumulação; mudanças das funções e do papel do Estado e do mercado; e aceleração de medidas voltadas para a desregulamentação da economia.

A crise dos anos 1970 foi diagnosticada como uma crise advinda do Estado (indicada pela ortodoxia como 'crise fiscal'), sendo este culpabilizado pelos descaminhos do sistema, e, como consequência, tornava-se fundamental reestruturar suas bases produtivas (Santos *et al.*, 2004). Iniciada nos países capitalistas desenvolvidos, tais orientações foram posteriormente implementadas nos países periféricos. O conjunto das ações realizadas foi designado com a expressão Reforma do Estado, que representava a agenda advinda das orientações do pensamento (noe)liberal, que ganhou força naquele contexto.

No Brasil, esse movimento não foi diferente. A partir de 1980, como destacam Santos e Ribeiro (1993), foram concebidos os primeiros esforços no sentido de promover as mudanças ideológicas e doutrinárias que dariam sustentação para as reformas mais profundas que viriam nas décadas seguintes. Assim, a partir de 1995 o processo reformista ganhou maior densidade e unanimidade. Nesse sentido, se consolidam as mudanças mais relevantes na direção de realizar a reforma do Estado brasileiro, e garantir, desse modo, as bases políticas para promover as reestruturações econômicas necessárias para a consolidação do ideário neoliberal.

O Estado brasileiro passa a seguir a agenda imposta pelo Consenso de Washington, elaborado em 1989, acelerando as transformações institucionais necessárias para cumprir o compromisso assumido com os processos de

privatização, desregulamentação, descentralização, reforma administrativa do setor público, ajuste fiscal, dentre outras medidas complementares asseguradas como ações estratégicas, fundamentais e imprescindíveis, para que o país voltasse a crescer e se desenvolver.

No bojo desse conjunto de ações, importa para este artigo destacar os objetivos advindos do processo de modernização da administração pública (desburocratização) mediante a descentralização das decisões, ao buscar: reduzir as interferências do governo federal nas ações locais, eliminar formalidades e agilizar a execução de programas públicos; trazer maior eficiência aos entes públicos; melhorar o atendimento aos usuários do serviço público; trazer eficiência na execução das ações e corrigir eventuais desvios e fraudes do erário público, ou seja, fiscalizar e controlar o uso dos recursos; dentre outros objetivos.

Nesse sentido, ocorreram mudanças importantes nas atribuições das funções que os poderes da federação passaram a desempenhar, com destaque para o novo papel atribuído ao Sistema de Controle Interno. Com a descentralização de recursos, estados e municípios passaram a receber um importante acréscimo em suas receitas, a exemplo do aumento da parcela do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que passou de 20% para 25%, e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que se elevou de 17% para 22,5%. Esse processo passou a exigir dos municípios maior controle gerencial e financeiro, além do maior poder político.

A obrigação legal para a administração pública manter um Sistema de Controle Interno, voltado para acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos, foi instituída pela Lei Federal nº 4.320, de 1964, mas foi com a Constituição de 1988 que o mesmo foi consolidado e ampliado, com a indicação das atribuições dos órgãos de controle vinculados aos poderes dos entes da Federação.

No que tange especificamente ao Sistema de Controle Interno, este passou a ser estruturado de forma integrada, sendo incorporado ao mesmo o setor de Auditoria Interna, e tendo como finalidade avaliar metas, resultados, controlar operações de créditos e apoiar o controle interno da União. Em relação aos municípios, a Constituição Federal estabeleceu que a fiscalização desses entes deveria ser exercida mediante controle externo, a ser exercido pelo Poder

Legislativo Municipal, assim como pelos Sistemas de Controle Interno do Poder Executivo Municipal (Brasil, 1988).

Assim, ganham força, a partir de 1988, ações de controle e a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de acompanhamento dos gastos públicos, seja em nível federal, estadual ou municipal. A busca pela identificação de desvios, desperdícios e fraudes do erário público, assim como a busca pela promoção de uma maior transparência, acompanhamento e controle da execução dos gastos públicos, objetivava implementar práticas de gestão até então adotadas pela iniciativa privada e buscava eficiência e eficácia das ações públicas, seguindo as orientações do novo padrão de administração política brasileiro.

Para estados e municípios a prestação de contas é de responsabilidade do ente federado, representado pela figura do chefe de governo. Para prestação de contas de gastos públicos, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece que os entes federados (União, estados e municípios) são obrigados a disponibilizar as informações, os dados dos controles (internos e externos), e tornar pública a aplicação e a prestação das contas aos contribuintes. Os atos omissos ou irregulares ensejam penalidades previstas na Constituição de 1988 e em outras leis.

Nesse sentido, visando o cumprimento da legislação nacional e as determinações da reforma gerencial do Estado, estados e municípios criaram seus próprios controles, voltados para garantir a eficácia operacional, a conformidade legal e regulatória e a proteção de ativos. Nesse contexto, o controle interno emerge como ferramenta para: garantir a adequada utilização dos recursos, evitando a má gestão e a corrupção; auxiliar o cumprimento das diretrizes e metas municipais, com a fiscalização contínua das atividades; realizar uma adequada execução orçamentária, assegurando a responsabilidade na gestão pública; e, como corolário desse processo, assegurar aos entes federativos a aprovação das contas públicas. Em síntese, objetiva-se assegurar e aprimorar a governança e o fortalecimento da confiança dos cidadãos nas instituições governamentais, conforme preceitos do ideário neoliberal.

Entretanto, apesar de todo o aparato legal e administrativo vigente, muitos municípios tem suas contas rejeitadas pelos Tribunais de Contas da Bahia, por motivos diversos, a exemplo da extrapolação do limite prudencial da folha de

pagamento de servidores e do descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹. Quando observado no estado da Bahia a 8ª Inspeção, para o ano de 2019, constatou-se que cinco (05) dos seus vinte e três (23) municípios tiveram as contas reprovadas pelo Tribunal de Contas da Bahia (TCM/BA). Diante desse contexto, o objetivo geral deste artigo foi analisar as falhas cometidas pelos controles internos dos referidos municípios que contribuíram para a reprovação de suas contas pelo TCM/BA, no ano de 2019.

Ao examinar tais ações, o estudo espera contribuir para o entendimento dos persistentes problemas, em âmbito municipal, inerentes às inconsequentes mudanças empreendidas pelo Estado brasileiro, a partir dos anos 1990, sem observar as peculiaridades e as heterogeneidades sociais, políticas, administrativas, culturais e econômicas presentes no país. Importar lembrar, que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro completa 30 anos em 2025, e continuam necessárias reflexões acerca das suas orientações para a administração pública.

A Bahia, dada a sua extensão geográfica, contém 27 Inspeções Regionais de Controle Externo. Para a presente pesquisa, foi selecionada a 8ª Inspeção, que integra 23 municípios baianos. Em 2019, embora tivessem estrutura de Controladoria e similar, cinco municípios tiveram suas contas reprovadas pelo Tribunal de Contas da Bahia (TCM/BA): Aporá, Conde, Crisópolis, Entre Rios e Sátiro Dias. Os demais tiveram aprovação com ressalvas. O recorte temporal se justifica por ser esse o ano em que os dados estão disponibilizados em sua totalidade, uma vez que a pandemia da Covid-19, a partir de 2020, flexibilizou a publicização completa das informações municipais.

Em termos metodológicos, caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa, que utilizou como procedimento estudo de caso, sendo estudados cinco municípios que tiveram suas contas reprovadas pelo Tribunal de Contas da Bahia (TCM/BA), 8ª Inspeção, no ano de 2019: Aporá, Conde, Crisópolis, Entre Rios e Sátiro Dias. Além da técnica de pesquisa bibliográfica, foi

¹ Lei que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Destaca-se a Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar nº. 135 de 2010, que determina casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

utilizada também a pesquisa documental e recorreu-se a fontes sem tratamento analítico, sendo as principais: a Lei de estrutura administrativa das prefeituras estudadas; pareceres opinativos do Tribunal de Contas referentes às contas rejeitadas; e relatórios de Controle Interno, apresentados anualmente pelos chefes das controladorias internas dos municípios ao Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia.

O embasamento teórico foi respaldando no campo da administração política, buscando compreender como o novo padrão definido pelo sistema capitalista a partir dos anos 1970 continua a impactar na gestão dos entes públicos, neste caso específico, na gestão municipal. Com foco nas ações do controle interno municipal, foi selecionada para este estudo a dimensão analítica ambiente de controle, e priorizados os indicadores cursos e treinamento, e integridade.

O artigo está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção dedicou-se à análise do modelo da administração pública gerencial brasileira, e suas correlações com a administração política. A terceira analisou as influências da gestão pública gerencial no sistema de controle interno no Brasil. Na quarta seção, foram analisados os motivos da rejeição das contas públicas nos municípios selecionados. Ao fim, nas considerações finais, são apontadas as limitações e perspectivas de estudos futuros.

2 CORRELAÇÕES ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA PÓS-1970

Para Mendes e Branco (2021), com a consolidação do Estado Moderno de Direito, através das monarquias absolutistas ao longo do século XIV, iniciou-se a delimitação de normas que passaram a organizar a administração pública, afastando o direito privado das relações jurídicas em que o Estado faz parte. Nesse sentido, as administrações públicas se estruturaram em torno do monopólio de cinco elementos constitutivos: o território, a população, a moeda, os impostos e as armas.

Para Meirelles (2004), a origem da administração pública pode ser analisada sob várias óticas: em sentido formal, apresenta conjunto de órgãos constituído para obtenção da finalidade do governo; em sentido material, revela

um conjunto das funções essenciais às atividades públicas comuns; em sentido operacional, é atividade permanente e ordenada, legal e técnica, das tarefas próprias do Estado ou na qualidade por ele assumido em proveito da sociedade.

Quando se analisa especificamente a formação do Estado brasileiro, Fadul e Souza (2005) destacam que a sua história foi marcada por inúmeras transformações e reformas administrativas (gerenciais, organizacionais e funcionais), buscando superar dificuldades no setor público, bem como o desenvolvimento econômico, político e social. Cunha Junior (2018) explica que, apesar de o Estado Federal brasileiro ter sido formado com influência norte americano, esse processo de formação ocorreu de forma distinta, tendo em vista que nos Estados Unidos o federalismo se deu por agregação, ou seja, eram coletividades independentes que se aglutinaram, enquanto no Brasil aconteceu por desagregação, uma vez que o Estado Unitário, da época, descentralizou o poder, conferindo autonomia para os entes federados.

Com a Constituição de 1988, segundo Mendes e Branco (2021, p. 437), a descentralização organizada estruturou a divisão político administrativa do Estado, não possibilitando a indissolubilidade desse núcleo, de modo que, estados, municípios e Distrito Federal possuem autonomia – que consiste na capacidade de autogoverno, mas, estão adstritos ao pacto federativo, em outras palavras, nenhum ente pode sair da organização.

Nesse sentido, a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988). Ainda segundo Mendes e Branco (2021), no Estado Federal por haver mais de uma ordem jurídica ocupando o mesmo espaço geográfico e recaindo sobre as mesmas pessoas, faz-se necessário que o Estado atue de modo a evitar conflitos.

Diante dessa configuração, o Estado brasileiro adotou ao longo da sua história diferentes formas de administração pública. De acordo com o Instituto Legislativo Brasileiro (Brasil, 2006), são considerados três os modelos governamentais: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Segundo Prestes Motta e Bresser-Pereira (1980) o patrimonialismo é a característica de um Estado que não possui distinções entre os limites do público e do privado, sendo um modelo típico das monarquias absolutas. Aportando no Brasil juntamente com a

Família Real, em 1808, época que se atribui o efetivo início da administração pública brasileira (Mello, 2012), esse modelo esteve vigente, como modelo principal, em uma considerável parte da história da administração pública no Brasil. Segundo Neves, Guimarães e Avilton Júnior (2017, p. 4), o modelo patrimonialista caracteriza-se fundamentalmente, pelo fato de “Neste tipo de Estado a coisa pública (res pública) não pertence à coletividade: tudo se destina ao soberano, que administra o patrimônio público como sua propriedade pessoal.”.

Adotado no Brasil-Colônia até meados de 1930, a administração patrimonialista é observada hoje de forma menos evidente, mas, algumas das suas características continuam presentes no comportamento de gestores que ao ocuparem cargos públicos buscam a obtenção de vantagens pessoais, nas práticas de corrupção, nos desvios de verbas, no nepotismo, dentre outras características (Mello, 2012).

No início do século XX, surgiu o modelo burocrático, baseado nos estudos de Max Weber tinha como propósito trazer racionalidade e cumprimento das leis, como forma de combater o modelo patrimonialista, o nepotismo e a corrupção (Moraes, 2010). A crise do capitalismo dos anos 1930 levou muitos países a adotarem esse modelo, assim como a administração pública brasileira, com o foco na eficiência da gestão pública. Este novo modelo irá inaugurar as bases para o surgimento da administração profissional no país.

Como assinala Bresser-Pereira (2001), a reforma burocrática brasileira, iniciou-se de fato em 1936, sob a liderança de Getúlio Vargas². Para Pacheco (2008), com a organização burocrática weberiana, não apenas são expressos um conjunto definido de normas legais e racionais, como também, são definidos os limites funcionais e de responsabilidades dos entes públicos.

Não se pode afirmar que a administração política estruturada a partir de 1930 nos estados capitalistas avançados, e no Brasil, tenham estreita correlação com o modelo de administração pública burocrática, apesar de se reconhecer os avanços em relação ao modelo anterior, e da estruturação de uma

² Destaca-se, em 1936, a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se consolida através de sua transformação, dois anos depois, no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que passou a ser seu órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública (Bresser- Pereira, 2001, p. 10-11).

administração profissional em um cenário de profundas mudanças socioeconômicas e das novas funções que seriam reservadas ao Estado. Essa correlação exige um estudo mais aprofundado, que foge ao escopo desta pesquisa.

A administração burocrática não conseguiu concretizar suas propostas, e se revelou um modelo de curta duração, uma vez que “[...] a industrialização chegou tarde e logo começou a ser substituída pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços, curta porque a Reforma Burocrática de 1936 também chegou tarde e foi atropelada pela reforma gerencial, que a globalização imporia e a democracia tornaria possível.” (Bresser-Pereira, 2001, p. 12). Além desses aspectos, segundo o autor, esse modelo mostrou-se lento, caro, autorreferido, pouco ou nada orientado para o atendimento das demandas dos cidadãos, ou seja, não atendia ao novo Estado social e econômico do século XX.

A crise do sistema capitalista iniciada nos anos 1970 levou a um intenso debate no contexto internacional da necessidade de reformas na administração pública, dada a crise dos governos e a baixa credibilidade da América Latina. Iniciada nos países capitalistas avançados – Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margareth Thatcher, no Reino Unido –, almejava combater o socialismo, promover a livre iniciativa e diminuir a atuação do Estado, implementando no setor público, dentre outras ações, o modelo de administração pública gerencial. Segundo Harvey (1992), o modelo gerencial foi um reflexo do capitalismo na busca por um código de valores e condutas para orientar atividades no setor público, visando a garantia do controle, competitividade e eficiência.

Para Rezende (2003), a mudança para a administração pública gerencial tem seus fundamentos na eficiência e ampliação do desempenho, bem como, inserir instrumentos de mercado na administração pública buscando soluções, sendo assim, a descentralização passa a ser um mecanismo de eficiência dos controles gerenciais aumentando a autonomia, responsabilização e flexibilização de sistemas.

Segundo Dardot e Laval (2016), nesse contexto, as ações governamentais passam a ser regidas para atender aos interesses privados, assumindo o compromisso de garantir os interesses dos diversos agentes privados e guiar/administrar as ações do próprio Estado, que passaria a ser administrado

também como um negócio. A estrutura da organização do setor público deveria seguir os moldes da administração empresarial, adotando os mecanismos que lhe permitissem alcançar maiores níveis de eficiência e eficácia para garantir, assim, as expectativas dos mercados – traduzidas no alcance da eficiência no curto prazo, desenvolvendo instrumentos que o capacitassem a mensurar seus resultados para, desse modo, cumprir sua função constitucional e social de oferecer ao cidadão maior transparência e *accountability*; dentre outros princípios fundamentais para o sucesso do projeto neoliberal.

A análise dos autores sintetiza uma das principais características da nova administração política, que tem no Estado o principal agente desse novo reordenamento social, econômico e administrativo, passando, não apenas a ser responsabilizado pelas instabilidades do sistema, como o principal agente de mudança. Como destacam Santos *et al.* (2001), a crise passará a ser diagnosticada como uma tensão particular do poder público, expressa na denominada 'crise fiscal'. Para sua resolução, fazia-se necessário, portanto, minimizar as ações do poder público que deveriam passar por uma profunda reestruturação para possibilitar que o sistema conseguisse retornar níveis satisfatórios de crescimento.

Assim, como destaca Dasso Junior (2014), foi implementado o modelo de administração pública gerencial, configurando-se como um modelo com o objetivo de estabelecer regras prescritivas, trazendo novos conceitos para a administração pública, e que buscasse se adequar ao Estado ultraliberal, independente das características singulares de cada país. De uma administração política na qual o Estado era um dos agentes principais, passa-se ao uma nova administração política na qual o mercado – a iniciativa privada – passa a controlar não apenas os meios de produção, mas igualmente os meios de decisão e orientação administrativa, política, social, cultural e ambiental.

No Brasil, seguindo os princípios norteadores da nova administração política, as décadas de 1980 e 1990 são consideradas como a gênese da implementação das suas bases e princípios norteadores. Especificamente em relação à administração pública, esse processo foi defendido como a modernização da gestão pública, denominada *New Public Management* (NPM), ou Nova Gestão Pública (NGP). Para Wiesel e Modell (2014, p. 234), “a NPM

representa um conjunto de premissas e valores sobre como organizações públicas devem ser constituídas, organizadas, gerenciadas e, semelhante aos negócios privados, funcionar". O foco principal da NPM é a eficiência dos atos públicos, por meio do sistema de controle e da gestão por resultados satisfatórios, como será analisada na próxima seção.

3 GESTÃO PÚBLICA GERENCIAL E O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO BRASIL

A reforma gerencial implantada no ano de 1995 por Luiz Carlos Bresser Pereira, a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, e inspirada pelo modelo de gestão neoliberal, foi pautada em pilares como ajuste fiscal, reformas econômicas voltadas para o mercado, reforma da previdência social, e reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua governança, ou seja, a capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas (Costa, 2008).

Se a excelência gerencial no âmbito das organizações privadas está relacionada a uma melhor prestação de serviços, com maior qualidade, eficiência e eficácia, então, essa deveria também ser a prática da gestão pública, na medida em que a atuação neste âmbito deveria se dar de modo a melhor prestar os serviços públicos à população, posto que é o povo o detentor do interesse público primário (Costa, 2008). No entanto, como analisam Dardot e Laval (2016), ao colocar o Estado no mesmo plano das entidades privadas, ou seja, colocá-lo como um "Estado-empresa", o mesmo passa a ter um papel reduzido na produção do "interesse geral", uma vez que passa a ter suas ações direcionadas pela lógica dos resultados, não importando, portanto, o atendimento das reais necessidades da sociedade.

Pacheco (2008) destaca como princípios norteadores da nova gestão pública a governança democrática; orientação para resultados; descentralização de serviços; articulação de recursos públicos e privados; responsabilização e contratualização. Nesse contexto, o sistema de controle que já estava presente na administração pública brasileira, ganha destaque. A ênfase nos resultados impõe um novo princípio constitucional, a eficiência, e o controle interno amplia suas funções, fortalecendo o controle social, o aumento da transparência, a maior articulação interinstitucional e divulgação dos resultados.

Nesse contexto, como assinala Santos (2010), o alcance das 'metas' passa a sobrepor a obtenção da 'finalidade' social. Perdem-se, assim, os valores sociais e princípios morais que deveriam orientar a política socioeconômica intrínseca às instituições do Estado e do mercado, que passam a ser avaliadas, exclusivamente, pela 'eficiência', que ganha aspectos de uma suposta neutralidade, despolitizando as relações sociais. As 'consequências inesperadas' são também destacadas por Neves, Guimarães e Avilton Júnior (2017, p. 16), ao destacarem a

[...] fragmentação da estrutura dos governos; a perda da perspectiva integrada dos problemas e das políticas do setor público; a distorção ou redução da dimensão estratégica do planejamento público; a supervalorização dos valores e padrões empresariais e de mercado, em detrimento da ética e da maximização de valores públicos; e a visão simplista a respeito da magnitude, complexidade e multissetorialidade das mudanças gerenciais, comportamentais e culturais envolvidas na transformação de uma administração burocrática tradicional em um modelo de gestão.

Na administração pública, a função do controle é exercida em decorrência de diversas imposições constitucionais. Com amparo na Constituição Federal (Brasil, 1988), conforme preconizam os Arts. 31 e 71, o controle externo é aquele exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas. O controle externo tem como principal finalidade verificar a probidade da administração, a guarda, a administração e o emprego legal do erário e o cumprimento da Lei Orçamentária. Por outro lado, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno é também o controle do Legislativo sobre seu pessoal e atos administrativos praticados (Cavalheiro; Flores, 2007). Os autores ainda ressaltam que, no âmbito municipal, o controle interno é aquele exercido pelos Poderes Executivo e Legislativo, em razão dos mandamentos contidos nos Arts. 31, 70, 71 e 74 da Constituição Federal.

Destaca-se também, que as Leis Orgânicas Municipais e na Lei Federal nº 4.320-64, estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Nesse sentido, o controle interno é orientado para realizar a

autoavaliação da administração (com suas limitações usuais); abrange preocupações de ordem gerencial (eficiência e contributividade), programática (eficácia e convergência) e administrativo-legal (conformidade).

No que se refere ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, a primeira e principal finalidade é verificar se o Sistema de Controle Interno municipal está funcionando adequadamente, com uma estrutura que revele em suas ações resultados positivos, no sentido de subsidiar o administrador com informações e elementos técnicos e também de evitar desperdícios, abusos, fraudes e desfalques, segundos assim as determinações legais para a consecução do equilíbrio orçamentário.

Assim, com a implementação da administração pública gerencial, o debate em torno da eficácia da gestão pública ganhou cada vez mais relevância, especialmente no contexto das administrações municipais. O Sistema de Controle Interno despontou como uma ferramenta fundamental para garantir a transparência, a eficiência e a integridade na gestão dos recursos públicos. Nesse contexto, os municípios foram inseridos na política federal de ajuste fiscal, quando passaram a ser estabelecidas normas para o Sistema de Controle Interno voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, ou seja, esse sistema passou a ser instrumento de controle e equilíbrio fiscal.

Destaca-se como importante marco do Controle Interno no Brasil o ano de 1964, quando a Lei nº 4.320 criou as expressões "Controle Interno" e "Controle Externo", definindo as competências para o exercício daquelas atividades. Com o advento da Constituição Federal de 1967, consolidou-se a atividade de fiscalização da gestão dos recursos públicos, atribuindo essa tarefa aos Sistemas de Controle Interno. No entanto, apesar dessas indicações legais, para Slomski (2017), a proposta para o Estado melhorar sua capacidade de reação às mudanças, de planejamento do futuro e de aumento da eficiência, no plano da administração pública foi consolidada apenas com a NPM.

A essência do controle reside na adequação das atitudes tomadas para levar a efeito as operações, observando as correções das deficiências encontradas e a adaptação das operações, quando necessário, para que fiquem em conformidade com as normas vigentes ou com os objetivos fixados (Cochrane; Moreira; Pinho, 2013). Preceitos esses consolidados com a gestão

pública gerencial.

Nesse contexto, há a convergência no campo teórico do *mainstream*, levando à consolidação da necessária inter-relação das variáveis econômicas, com ênfase para as alterações dos fundamentos fiscais e a defesa do discurso de que os problemas socioeconômicos só serão superados com a restauração da confiabilidade da trajetória sustentável das contas públicas, com destaque para as contas municipais, analisadas neste artigo.

Para Oliveira (2010), dentre os aspectos relevantes indicados para a nova agenda a ser seguida pelo setor público, ganha destaque o papel atribuído ao Estado traduzido em erros – denominados de ‘pecados capitais’ – que não devem ser cometidos, com destaque para a questão fiscal:

[...] i) o da irresponsabilidade fiscal, traduzida na geração de déficits públicos, para o que deve erigir uma nova institucionalidade com rigorosos mecanismos de controle e acompanhamento de suas contas, também pela sociedade, para evitar que isso aconteça, e contemplando punições – prisionais, administrativas, pecuniárias – para os administradores que não cumprirem essa norma. (Oliveira, 2010, p. 61)

Nesse sentido, a partir das análises de Santos (2019), o controle interno não apenas visa o cumprimento das normas legais e regulamentares, mas também busca a eficácia e a eficiência na utilização dos recursos públicos, como preconiza a nova agenda do setor público. Ao promover uma cultura de *compliance* e gestão de riscos, e ao garantir a transparência e a integridade na gestão dos recursos públicos, o controle interno se insere nesse movimento gerencialista, sendo responsável pela aprovação das contas municipais pelo Tribunal de Contas³.

Destre as múltiplas ferramentas que passam a ser disponibilizadas para esse desiderato, nessa pesquisa foi analisado o ambiente de controle⁴ enquanto instrumento estruturado para que as contas públicas sejam aprovadas pelo órgão fiscalizador. O ambiente de controle se traduz como conjunto de normas,

³ Os Tribunais de Contas foram criados no Brasil por Rui Barbosa pelo Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, são instituições cujas atribuições consistem em verificar a legalidade das receitas e despesas antes da prestação de contas junto ao congresso (Maranhão, 1992). Na estrutura administrativa brasileira, os Tribunais de Contas são divididos em: da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

⁴ Além do ambiente de controle, fazem parte da estruturação do controle interno: avaliação de risco; atividades de controle; informação e comunicação (Santos, 2019).

processos e estruturas que fornecem a base para a condução do controle interno de uma organização, sendo considerados seus principais componentes: cursos e treinamento⁵, e integridade⁶. O ambiente de controle é a base para toda a estrutura de controle interno e pode ser compreendido como a cultura de controle expressa pela organização. Ele fornece a disciplina e a estrutura, bem como o clima que influencia a qualidade geral do controle interno.

De acordo com o Conaci (2019), as Unidades Centrais de Controle Interno (UCCI) do Poder Executivo municipal brasileiro apresentam nível intermediário-inferior de estruturação⁷. Das dimensões avaliadas pelo Indicador Sintético de Controle Interno (ISCI), o Ambiente de Controle é o menos estruturado entre as UCCI do Poder Executivo municipal. Isso se deve a uma tímida presença de Programas de Integridade para além de uma rarefeita incorporação de *frameworks*⁸, internacionalmente reconhecidos, voltados para orientação das práticas de controle e gerenciamento de riscos, bem como da ausência de uma prática de monitoramento e avaliação das políticas públicas que estão sob o escopo do município. Ainda segundo a pesquisa, mais de 90% dos municípios não possuem Programas de Integridade próprios. Quase 70% dos municípios que possuem algum nível de estruturação das UCCI não se inspiram em metodologias/*frameworks*.

Apesar de se reconhecer que o controle interno não pode ser considerado como um único evento, mas sim um complexo de atividades e práticas que envolvem vários atores institucionais (Conaci, 2021), os dados acima são

⁵ Cursos e treinamentos podem mudar o comportamento dos agentes e, conseqüentemente, mudar a cultura organizacional em torno das práticas de controle interno (Conaci, 2021). Sua importância está vinculada a questões como atualização de conhecimento; desenvolvimento de competências; promoção da conformidade; identificação e mitigação de riscos; fortalecimento da cultura de controle.

⁶ A integridade busca verificar as políticas, considerando os resultados planejados e alcançados e fazer recomendações para melhorar as políticas públicas baseando-se nas evidências encontradas, além de incentivar denúncias de irregularidades, fraudes e desvios que porventura estejam a ocorrer no interior da organização. (Conaci, 2021). Está vinculada à construção de confiança; prevenção de fraudes e irregularidades; cumprimento de regulamentos e normas; promoção da transparência e prestação de contas; preservação da reputação institucional.

⁷ Segundo o Conaci (2021), no Indicador Sintético de Controle Interno (ISCI) o valor médio é de 40,5 entre os municípios brasileiros (escala que vai de 0 a 100). A pesquisa revelou que menos de 3% das UCCI possuem alto nível de estruturação (ISCI nível A1 ou maior que 80). Pouco mais de 23% das UCCI estão em nível intermediário-superior de estruturação (ISCI nível A2 ou entre 60 e 80).

⁸ Traduzem-se como conjunto de conceitos e técnicas.

reveladores de que os ajustes realizados nas instâncias municipais não estavam comprometidos em buscar o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão dos planos orçamentários municipais, nem refletiam “[...] uma preocupação ética do governo federal no processo de alocação de recursos pelos poderes públicos brasileiros” (Santos, 2001, p. 71), o propósito era outro.

Assim, como resultado dos equívocos no direcionamento para a organização e (re)estruturação da gestão fiscal no Brasil, particularmente em âmbito municipal, e, conseqüentemente, nos mecanismos de prestação de contas junto aos Tribunais de Contas, persistem os descumprimentos e falhas por parte dos entes federados (União, Estados e municípios) referentes às normas estabelecidas e ao modelo de gestão adotado. No caso desta pesquisa, mais especificamente na abordagem municipal, as análises das motivações que levaram o Tribunal de Contas da Bahia à rejeição das contas públicas de Aporá, Conde, Crisópolis, Entre Rios e Sátiro Dias, serão realizadas na próxima seção.

4 ANÁLISES DAS AÇÕES DO CONTROLE INTERNO EM MUNICÍPIOS SELECIONADOS

De acordo com a Constituição Federal (1988), os municípios dos 27 estados brasileiros têm o dever de prestar contas anualmente. Eles estão sujeitos ao regime de fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, além do controle externo, a cargo do Poder Legislativo Municipal, com apoio técnico do Tribunal de Contas dos Municípios (Furtado, 2007), sendo os gestores municipais obrigados a prestar contas de suas ações, e dos recursos públicos utilizados no período de sua gestão. O não cumprimento incorre em punição para gestores infratores e supressão no repasse de verbas, a qualquer título, para aqueles gestores que descumprirem a determinação legal.

As prefeituras são obrigadas a prestarem contas, anualmente, frente aos órgãos competentes, com o propósito de apresentar seus resultados perante à coletividade, como também confirmar a legalidade sobre o assunto, atendendo aos princípios constitucionais do Art. 37 da CF/88, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Existem duas espécies de regimes jurídicos no envio de prestação das contas públicas, como destaca Furtado (2007): Contas de Governo, específico para o chefe do Poder Executivo;

e Contas de Gestão, prestadas ou tomadas por aqueles que controlam as receitas da administração pública. A distinção entre ambas está no fato de a primeira ser mais ampla, e abrange a gestão dos recursos públicos, enquanto a segunda é mais específica, voltada aos órgãos geridos por administradores públicos.

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA) possui 27 Inspeorias Regionais de Controle Externo em todo Estado, destacando-se nesta pesquisa a 8ª Inspeoria Regional de Controle Externo, responsável por auxiliar o Poder Legislativo no controle externo da prestação de contas de 23 municípios da região. Ao serem analisados os resultados das Contas de Governo, do exercício do ano de 2019, da 8ª Inspeoria Regional de Controle Externo, foi constatado o parecer prévio de rejeição de cinco (05) das vinte e três (23) prefeituras que compõem a Inspeoria: Aporá, Conde, Crisópolis, Entre Rios e Sátiro Dias.

A rejeição das contas dos referidos municípios indica problemas na gestão fiscal das administrações municipais, e aponta para ações que não coadunam com a legislação em vigor, assim como, com o movimento da nova gestão pública. Nesse sentido, faz-se necessário análises que possibilitem identificar os motivos das contas rejeitadas, apesar da implementação no decorrer do exercício de instrumentos como os relatórios das inspeorias aos gestores com recomendações, apontamentos e indicação das fragilidades que poderiam implicar em uma futura desaprovação das contas.

Ao serem analisados os resumos dos pareceres elaborados pela 8ª Inspeoria Regional de Controle Externo do Tribunal, para o exercício de 2019, referentes aos motivos que levaram à rejeição das contas anuais nos municípios (Aporá, Conde, Crisópolis, Entre Rios e Sátiro Dias), foi identificado uma predominância no descumprimento da legislação, no que se refere aos gastos com pessoal, amparados pelos artigos 18, 19, 20 e 21 da LRF (Brasil, 2000). Todos os municípios tiveram um ou todos os referidos artigos descumpridos, implicando na não execução do principal instrumento elaborado no intuito de garantir o controle e equilíbrio das contas públicas municipais, segundo o novo modelo de gestão pública.

Além do descumprimento da LRF, observou-se também a incidência de desobediência de outros processos, a saber:

- Em Aporá, o não cumprimento legal dos pagamentos de multas de responsabilidade do gestor – Lei Complementar nº 061/1991/BA;
- Em Conde, inobservância reiterada a normas da Resolução TCM nº 1.282/09 – remessa ao Tribunal dos dados e informações da gestão pública municipal; pagamento à Pessoa Jurídica impedida de contratação pela Administração Pública por força de medida judicial – Lei 8666/1993; inúmeras inconsistências contábeis e descumprimento de determinações anteriores da Corte em relação a ressarcimentos, com recursos municipais, de recursos do Fundo Municipal do Ensino – Lei Federal 4.320/1964 e Lei nº 9.394 (LDB);
- Em Crisópolis, o descumprimento das exigências de que trata o Art. 212 da Constituição Federal, devido à aplicação de 24,72% da receita resultante de impostos provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino; não pagamento e/ou pagamento parcial das multas aplicadas pelo TCM ao gestor, vencidas em exercícios financeiros pretéritos – Lei Complementar nº 06/1991/BA;
- Em Entre Rios, o descumprimento de determinação do Tribunal pelo não pagamento das multas de R\$ 5.000,00 e R\$ 72.000,00 (processos n. 03542 e 18), de titularidade do gestor, vencidas em 08/06/2019 – Lei Complementar nº 06/1991/BA.

Dentre as competências atribuídas ao controle interno, em prol do aprimoramento dos municípios para prevenir a rejeição das contas públicas estão: identificação de oportunidades de melhoria dos processos de trabalho; fortalecimento da governança; estímulo à transparência; exame quanto à existência de segregação de funções entre os requerimentos, processamentos, autorização e pagamentos; verificação da integridade dos dados gerenciados pelo sistema de folha de pagamento; e verificação da ocorrência do pagamento de vantagens/benefícios indevidos ou incompatível. Os documentos analisados dos municípios que tiveram as contas rejeitadas, revelaram falhas do controle interno nos referidos processos.

O Controle Interno é considerado um processo de gestão de riscos de uma entidade governamental, com o objetivo de fornecer garantias sobre a conformidade, eficácia e eficiência das atividades desenvolvidas. Além dessas

atribuições, pode ainda proporcionar uma visão holística da gestão municipal, integrando diferentes áreas e processos organizacionais (Ribeiro *et al.*, 2019). Apesar dessas atribuições, ao serem analisados os motivos que levaram à rejeição das contas pela perspectiva dos componentes do ambiente de controle das referidas prefeituras, foi constatado que os controles internos dos municípios estudados falharam no monitoramento das ações, descumpriram normas instituídas pelo Tribunal de Contas e pela LRF.

Em relação ao aspecto cursos e treinamentos, do ambiente de controle, foi identificado que a escassez de servidores e ausência de regularidade de capacitações técnicas na área de controle interno dos municípios, demonstrou a inviabilidade de garantir que as atividades municipais fossem conduzidas e em conformidade com a legislação vigente. Ficaram assim comprometidos os resultados voltados para a transparência das ações, a responsabilidade dos agentes públicos e a integridade da gestão dos recursos públicos, conforme orientação da NPM.

No que tange às capacidades administrativas dos municípios, observou-se que nos processos de gestão de pessoal adotados, foram extrapolados os limites legais. Também foram observados problemas: na estrutura de análise das políticas e procedimentos financeiros estabelecidos pela administração municipal; nas atualizações das normas estabelecidas pelo TCM/BA e outros órgãos; nas práticas de contratação estabelecidas pelos municípios; nos processos contábeis e nas práticas de gestão financeira relacionadas ao Fundo Municipal de Ensino e demais fundos; e nas práticas de alocação e utilização dos recursos destinados à educação no município, dentre outras. Essas fragilidades demonstram que a administração pública contém especificidades, e que a importação de práticas privadas se constitui um equívoco, sem a observância da natureza da coisa pública.

A administração política adotada pelo Brasil, refletida nos municípios analisados, resultou em fragilidades na gestão pública das municipalidades. A transferência para o ente público local das responsabilidades pela execução de políticas públicas, sem a devida preparação por parte dos municípios para assumirem essa função (Santos *et al.*, 2004), juntamente como a imposição do modelo gerencial revelou-se incapaz de atender às necessidades locais. Ao

realizar uma maior distribuição de responsabilidades o governo federal desobrigou-se pela coordenação das políticas, deixando os entes locais alheios a este processo.

Nesse sentido, a pesquisa também demonstrou que as mudanças ocorridas no campo gerencial, que para Santos *et al.* (2004, p. 20) representaram a '[...] inovação mais explícita do novo modelo de administração política, centrada na formação de um novo perfil de gestor público que atenderia aos ditames impostos e/ou idealizados pela Reforma do Estado', também encontravam-se fragilizadas. Algumas ações realizadas (ou não realizadas) pelos gestores das prefeituras são sintomáticas dessa realidade: o não cumprimento da prestação de contas e das obrigações e prazos legais perante o controle interno; a não contratação de equipes técnicas adequadas, capacitadas para a tomada de decisão; a inexistência de políticas públicas de incentivo a denúncias e irregularidades, são exemplos de fragilidades nas ações dos gestores públicos.

Esse processo resultou na fragilidade da capacidade institucional das municipalidades, nos aspectos concernentes a cooperação, formulação e implementação das decisões municipais (Souza e Carvalho, 1999). Ou seja, as inapropriadas orientações para os municípios desenvolverem práticas da administração pública voltadas para a 'boa governança', foram equivocadas ao migrarem o enfoque normativo e prescritivo inspirado nas chamadas 'boas práticas de gestão' corporativa para fundamentar prescrições institucionais e ações para o denominado 'bom governo'.

O cenário revelado demonstrou que a agenda realizada pelo Estado brasileiro, a partir dos anos 1995, particularmente com o processo de descentralização, imposto pela reforma administrativa gerencial, continuam impondo fragilidades aos entes públicos. A administração política estruturada a partir dos anos 1980, demonstra a não viabilidade de os municípios realizarem os processos e ações determinadas pelo novo modelo de gestão pública, "[...] sob qualquer hipótese, por restrições de ordem técnica e financeira" (Santos *et al.*, 2013, p. 11). No estudo aqui realizado, a inviolabilidade técnica é latente.

Para Santos *et al.* (2016, p.1019), o fato de os atuais gestores públicos não admitirem que a gestão do capitalismo contemporâneo, ao privilegiar o mercado, tem levado a uma desorganização sem precedentes das relações

sociais de produção, circulação e distribuição “decorre tanto de uma convicção ideológica quanto de uma formação [acadêmica] incompleta: relegam como desimportante o processo histórico da formação e da expansão das sociedades capitalistas”.

Como consequência, os municípios analisados neste estudo apresentaram dificuldades de assegurar as orientações de um modelo pautado e referenciado a partir de uma lógica de gestão que não dialoga com a natureza de um ente público. Tais impasses impactam em processos de desenvolvimento socioeconômico que permitam atender às demandas por políticas sociais e infraestruturais requeridas pela sociedade. Além de levarem a um aprofundamento na desorganização das relações sociais, ampliando os problemas socioeconômicos atuais e futuros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças ocorridas na gestão do capitalismo brasileiro, a partir dos anos 1980, estruturaram uma nova administração política. Caracterizada pela forte descentralização das ações do Estado e a crescente e ampliada centralização das determinações do mercado, a gestão pública passou por severas reformulações, que foram sumarizadas na denominada Reforma do Estado. Destaca-se nesse contexto, o processo de descentralização, que teve como um dos direcionamentos alterar as relações intergovernamentais, com reflexos sobre a estrutura federativa do Estado brasileiro, que imputou autonomia aos entes federados.

Esse contexto consubstanciou os estudos desta pesquisa, ao buscar desvelar como vem sendo realizadas as ações do controle interno municipal, passadas quase quatro décadas da conformação do modelo de administração política estruturado pelo sistema socioeconômico brasileiro. Ao buscar analisar municípios selecionados no Estado da Bahia, a pesquisa debruçou-se sobre a análise das falhas cometidas pelos controles internos dos municípios de Aporá, Conde, Crisópolis, Entre Rios e Sátiro Dias, que tiveram suas contas reprovadas pelo Tribunal de Contas do Município/BA, no ano de 2019.

Para alcançar esse objetivo, o estudo analisou a correlação entre a administração política brasileira e o modelo de administração pública gerencial

implementado no país. Observou-se que o segundo estava (e está) amplamente correlacionado como o primeiro. Ou seja, a reforma administrativa que implementou o modelo gerencial estava respaldado nas diretrizes da administração política nacional, voltado para transferir as formas de ação dos entes privados para as ações do Estado, que passaria a ser administrado como um negócio (Dardot e Laval, 2016). Ao seguir as orientações do mercado, o Estado garantiria seus valores e condutas, assegurando o controle, a competitividade e a eficiência da coisa pública, atendendo as expectativas neoliberais.

Nesse cenário de transformações, ganha destaque o sistema de controle interno no Brasil. Se a eficiência era o princípio a ser alcançado, o controle interno amplia suas funções para garantir a integridade e transparência na gestão dos recursos públicos, e para evitar a reprovação das contas públicas. A gestão estatal deveria passar a ser orientada, portanto, para reforçar os princípios clássicos da eficiência econômica e administrativa, tendo como inspiração as diversas estratégias administrativas que levariam, incondicionalmente, o Estado a melhorar o desempenho das suas atividades. (Santos *et al.*, 2017).

Ao se analisar os motivos da rejeição das contas públicas nos municípios selecionados da Bahia, foi constatado que apensar de todo o aparato legal e administrativo implementado, ocorreram falhas e fragilidades do ambiente de controle dos referidos municípios. Foram constatados como motivadoras da rejeição das contas os descumprimentos dos preceitos da LRF, não pagamento de multas de responsabilidade do gestor, pagamento de pessoa jurídica impedida de contratação, inconsistências contábeis, e não aplicação dos recursos obrigatórios destinados à educação.

As análises do ambiente de controle dos municípios demonstraram a fragilidade no que tange à integridade do mesmo. O descumprimento dos municípios com os prazos legais de envio dos relatórios, com as normas e legislações, o não cumprimento das obrigações perante o controle externo, além da inexistência de políticas públicas de incentivo a denúncias e irregularidades, são achados de demonstram essa fragilidade.

Em relação ao aspecto cursos e treinamentos, do ambiente de controle, foi identificado que os municípios possuem escassez de servidores e ausência de

regularidade de capacitações técnicas na área de controle, o que inviabiliza a garantia de que as atividades municipais sejam conduzidas plenamente e em conformidade com a legislação vigente. Nesse sentido, ficam comprometidas suas ações, evidenciando a fragilidade gerencial dos gestores públicos e os equívocos do modelo de gestão pública.

Ao estudar a realidade de apenas uma inspetoria baiana e dois elementos analíticos do Sistema de Controle Interno, essa pesquisa revela suas limitações. Nesse sentido, abrem-se possibilidades de novos estudos, que possam abranger um maior número de municipalidades e de outros aspectos analíticos de controle interno e externo.

Passados mais de três décadas da estruturação da administração política do capitalismo brasileiro, é fundamental, como assegura Santos (no prelo), a busca pela compreensão da "intencionalidade, concepção, movimento e finalidade" que perpassam as decisões das relações sociais brasileiras, para que seja possível a ampliação das possibilidades de transformação em prol da sociedade. Nesse sentido, o ordenamento das relações inter e intragovernamentais precisa ser revisitado e reordenado. Se faz necessário uma nova administração política.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar**, nº 101, 4 maio 2000. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, 24 p., maio 2000.

BRASIL. Leis. **Decreto nº 5.707**. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, 24 fev. 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. Letras, v. 222, n. 259, 2001.

CAMARGO, M. E.; SEHNEM, A. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a prestação de contas das prefeituras catarinenses. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 9, n. 1-2, p. 251-272, jan./dez. 2010. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race/article/view/614>. Acesso em: 14 out. 2018.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo César. **A organização do Sistema de**

Controle Interno Municipal. Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Porto Alegre, 2007.

COCHRANE, T. M. C.; MOREIRA, S. D. S.; PINHO, R. C. D. S. A importância do Controle Interno na Administração Pública Brasileira e a contribuição da Contabilidade como principal instrumento de controle na busca da eficiência da Gestão Pública. **IX Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul.** 2013.

CONACI. Conselho Nacional do Controle Interno. **Modelo IA-CM Internal Audit Capability Model:** como referencial metodológico no âmbito do Conselho Nacional de Controle Interno. Resolução nº 006/2019. 2019. Disponível em: <https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2021/09/resolucao-conaci-n-006-2019-2.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2024.

CONACI. Conselho Nacional do Controle Interno. **Avaliação Nacional do Controle Interno baseado no COSO I e IA-CM.** 2021. Disponível em: https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2021/09/20200711_IC-WB_Final_Reportpt.pdf. Acesso em: 25 mar. 2024.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42(5), p. 829-874, set./out. 2008.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional.** 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

DASSO JÚNIOR, A. E. "Nova gestão pública" (NGP): a teoria de administração pública do estado ultraliberal. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI/UFSC, 13, Florianópolis. **Anais.** Florianópolis: CONPEDI, 2014.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo:** ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

ELIAS, G. T.; MATHEUS, WESLEY; MONTEIRO, D. M. V. **Controle Interno dos Municípios do Estado de Minas Gerais:** uma proposta de diagnóstico de sua efetividade. *Rev.TCEMG* v.35, nº1, 2017.

FADUL, E.; SOUZA, A. R. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. In: **Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, Brasília, 2005.

FURTADO, J. R. C. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do TCU**, maio/agosto, 61-89. 2007.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** Trad. de Adail Ubirajara Sobral. 14. ed. São Paulo: Loyola, 1992.

HOBSBAWN, Eric. **A Era dos Extremos: o breve século XX. 1941-1991.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MARANHÃO, J. Origem dos Tribunais de Contas: evolução do Tribunal de Contas no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, v. 29, n. 113, p. 327-330, jan./mar. 1992. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/175976>. Acesso em: 22 out. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo.** 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 16. São Paulo: Editora Saraiva, 2021.

MORAES, Giovani. **Sistema de gestão de riscos – Princípios e diretrizes – ISO 31.000/2009 Comentada e Ilustrada.** 1 ed., v. 1. Rio de Janeiro: Gerenciamento Verde Editora, 2010.

NEVES, Glaucio; GUIMARÃES, Aluísio; JÚNIOR, Avilton. As bases para um novo modelo de administração pública orientada para resultados: evolução dos paradigmas, novos princípios e dimensões operacionais de funcionamento. In: **X Consad–Congresso de Gestão Pública.** 2017.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura.** São Paulo: Hucitec, 2009.

PACHECO, S. O. **Planejamento estratégico na gestão pública: o caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro.** 2008. Monografia (Conclusão de curso)- Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2008.

PRESTES MOTTA, F. C.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática.** São Paulo: Brasiliense, 1980.

REZENDE, J. F. C. **Balanced Scorecard e a Gestão do Capital Intelectual: Alcançando a performance balanceada na economia do conhecimento.** 3ª Reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

RIBEIRO, L. M.; ET AL. Auditoria Interna Governamental: Um Estudo de Caso na Administração Pública Municipal. **Revista de Administração Pública**, 53(4), 813-832. 2019.

SANTOS, Reginaldo Souza. **A administração política como campo do conhecimento.** In: SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). Em busca da apreensão de um conceito para administração política. São Paulo: Mandacaru, p. 19-57, 2004.

SANTOS, Reginaldo Souza. **Keynes e a proposta de administração política para o capitalismo**: uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da crise fiscal. São Paulo: Hucitec, 2010.

SANTOS, Reginaldo Souza. (No prelo). **A administração política é (quase) tudo**: intencionalidade, concepção, movimento e finalidade. Hucitec.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 4, p. 102-135, 1993.

SANTOS, Reginaldo Souza *et al.* Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro. **Relatório de Pesquisa**. CNPq, 2001.

SANTOS, Reginaldo Souza *et al.* Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. **Revista de Administração Pública**, v. 1, n. 38, p. 7-32, 2004.

SANTOS, Reginaldo Souza *et al.* Empiria e construção de novos parâmetros teórico-metodológicos para avaliação da administração política brasileira: análise dos resultados da pesquisa realizada no município de Itabuna-BA, nas áreas da saúde, da educação e da segurança pública. **Relatório de Pesquisa**. CNPq, 2013.

SANTOS, Reginaldo Souza *et al.* A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, n. 4, p. 1011-1034, 2016.

SANTOS, Reginaldo Souza *et al.* Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórica-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição. **Cad. EBAPE.BR**, v. 15, n. 4, p. 939-959, 2017.

SANTOS, Wilson Faria dos. **Auditoria Interna na Prevenção de Atos e Fatos Ilegais ou Irregulares, Praticados por Agentes Públicos do Exército Brasileiro na Guarnição de São Paulo**. Rio de Janeiro. 2019.

SILVA, R. A., & Oliveira, M. C. Auditoria Interna: uma ferramenta para a Gestão Municipal. **Revista de Administração Pública**, 52(3), 515-533. 2018.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2017.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, no. 48, p. 187-244. 1999.

TCM. Tribunal de Contas do Município do estado da Bahia. **Contas Anuais**. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/decisoes/contas-anuais/>. Acesso em: 17 mar. 2024.

TCM. Tribunal de Contas do Município do estado da Bahia. **Contas Anuais**. 2019. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/decisoes/contas-anuais/detalhe-conta-anual/?ano=2019&ent=P&processo=07170e20>. Acesso em: 19 mar. 2024.

TCM. Tribunal de Contas do Município do estado da Bahia. 2020. **Parecer Prévio**. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/2020/voto/07133e20.odt.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2024.

TCU. Tribunal de Contas da União. Diretoria de Normas e Procedimentos de Controle. **Critérios gerais de controle interno na administração pública** – Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília, 17 jul. 2009.

WIESEL, F.; MODELL, S. From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. **Financial Accountability and Management**, 30(2), 75-205. 2014.