

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**  
**ESCOLA DO PARLAMENTO**  
**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU***  
**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**BRUNO MASSAYUKI NAKANO**

**CONTROLE INTERNO DO PODER LEGISLATIVO:  
UMA AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL**

**SÃO PAULO**

**2019**

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**  
**ESCOLA DO PARLAMENTO**  
**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU***  
**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**BRUNO MASSAYUKI NAKANO**

**CONTROLE INTERNO DO PODER LEGISLATIVO:  
UMA AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito final para a obtenção do título de Pós-Graduado Lato Sensu em nível de Especialização “Legislativo e Democracia no Brasil”.

Orientador:

Prof. Dr. MARCELLO FRAGANO BAIRD

São Paulo

2019

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**  
**ESCOLA DO PARLAMENTO**  
**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU***  
**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**BRUNO MASSAYUKI NAKANO**

**CONTROLE INTERNO DO PODER LEGISLATIVO:  
UMA AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL**

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final:

São Paulo, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

Ass.: \_\_\_\_\_

Orientador: Prof. Dr. MARCELLO FRAGANO BAIRD

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus pais, Cacio, e Marcia, em quem me espelhei para ter dedicação, esforço e a busca incessante de um sonho. Fruto do apoio incondicional que recebi – para além destas páginas – agradeço a formação alcançada. Muito obrigado.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Prof. Dr. Marcello Baird pela orientação, à Profa. Dra. Cecília Olivieri por me apresentar à temática do controle governamental ainda na época de graduação realizada na Universidade de São Paulo, ao corpo técnico da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e a todos aqueles que acreditam na democratização do Estado como meio para a melhoria dos serviços públicos.

## **EPÍGRAFE**

“Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos. Ao constituir-se um governo – integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens – a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo.”

**James Madison, 1788**

The Federalist Papers, nº 51

## RESUMO

O presente trabalho objetivou estudar e analisar o controle interno dos Poderes Legislativos federal, estadual e municipal. Com o intuito de avaliar a institucionalização dos mesmos em relação ao corpo administrativo aos quais estão inseridos, conduziu-se a coleta de dados sensíveis ao monitoramento do desempenho das atividades de controle e defesa do Estado. Com base nestas informações foi possível construir o (I) índice de transparência, de verificação da disponibilidade e correspondência das unidades em relação às informações, o (II) índice de atividades, que avalia o cumprimento das atividades de controle interno, e (III) índice de qualidade, o qual é resultado da integração dos dois índices anteriores, favorecendo uma análise comparada e conseqüente montagem de uma avaliação institucional. Em que pese a realidade e a lacuna entre a academia, sociedade e poder público, o presente trabalho é também de cunho cidadão, buscando visualizar a capacidade institucional de responsabilizar desvios e irregularidades de condutas no âmbito daquele poder constituído. Assim, observando a mudança administrativa como uma medida de modernização frente aos diversos desafios colocados pela evolução organizacional, as atividades desenvolvidas podem ser fruto de uma mudança de cultura administrativa de valores assumidos em função das novas demandas emergidas da sociedade, sobretudo no que diz respeito ao combate à corrupção. E como as administrações públicas são envoltas por regras e normas que influenciam na maneira que estes funcionam, tal qual a burocracia weberiana de estrutura racional, cabe esclarecer, por fim, que este trabalho não se propôs a exaurir o tema, cabendo a demonstração das atuais atividades desempenhadas por ocasião do controle interno legislativo. Ao realizar uma radiografia do cenário atual, buscou-se tecer críticas e elogios pontuais aos desempenhos destas atividades, abrindo, inclusive, possibilidade de novas abordagens para pesquisas futuras em relação às propostas e/ou soluções para os atuais resultados auferidos pelas unidades de controle e fiscalização dos poderes legislativos da república brasileira.

Palavras-chave: Poder Legislativo, Controle Interno, Transparência e Qualidade.

## ABSTRACT

The present work aimed to study and analyze the internal control of the federal, state and municipal Legislative Powers. In order to evaluate their institutionalization in relation to the administrative body to which they are inserted, the collection of sensitive data to the monitoring of the performance of the control and State's defense activities was conducted. Based on this information, it was possible to construct the (I) transparency index, to check the availability and correspondence of the units in relation to the information, (II) activity index, which evaluates compliance with internal control activities, and (III) quality index, which is a result of the integration of the two previous indexes, favoring a comparative analysis and consequent assembly of an institutional evaluation. In spite of the reality and the gap between the academy, society and public power, this work is also of a citizen nature, seeking to visualize the institutional capacity to hold off deviations and irregularities of conduct within the scope of that constituted power. Thus, observing administrative change as a measure of modernization in the face of the various challenges posed by organizational evolution, the activities developed may be the result of a change in the administrative culture of values assumed in light of the new demands emerging from society, especially with regard to the fight against corruption. And since public administrations are surrounded by rules and norms that influence how they work, such as the Weberian bureaucracy of rational structure, it should be clarified, finally, that this work did not propose to exhaust the theme, being the demonstration of the current activities carried out on the occasion of internal legislative control. In performing an x-ray of the current scenario, we sought to criticize and punctually assess the performance of these activities, including opening up new approaches for future research in relation to proposals and / or solutions to the current results obtained by the control and control of the legislative powers of the Brazilian republic.

Keywords: Legislative Power, Internal Control, Transparency and Quality.



## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

- Tabela I: Relação das unidades de controle interno legislativo (p. 32)
- Tabela II: Parte do questionário aplicado (p. 34)
- Tabela III: Endereços de contato das unidades (p. 36)
- Tabela IV: Etapas da coleta de dados (p. 40)
- Tabela V: Disponibilização de relatórios de controle interno (p. 43)
- Tabela VI: Índice de Transparência e acesso à informação do controle legislativo (p. 45)
- Tabela VII: Parte do questionário aplicado (p. 47)
- Tabela VIII: Índice de Atividades do controle interno legislativo (p. 49)
- Tabela IX: Índice de Qualidade do controle interno legislativo (p. 52)
- 
- Figura I: Organograma do Senado Federal (p. 28)
- Figura II: Organograma da Câmara dos Deputados (p. 29)
- Figura III: Organograma da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (p. 30)
- Figura IV: Organograma da Câmara Municipal de São Paulo (p. 31)

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Art. – Artigo

CD – Câmara dos Deputados

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CMSP – Câmara Municipal de São Paulo

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno

Inc. – Inciso

LAI – Lei de Acesso à Informação

LC – Lei Complementar

NFC – Núcleo de Fiscalização e Controle da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

NGP – Nova Gestão Pública

PLC – Projeto de Lei Complementar

SECIN – Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados

SF – Senado Federal

SIC-SP – Sistema Integrado de Informação ao Cidadão do Estado de São Paulo

SP – Estado de São Paulo

**DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL  
E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO**

Eu, Bruno Massayuki Nakano, declaro ser o autor desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ ”) ou parafraseando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5.988 de 14/12/1973, Lei de proteção intelectual, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

---

**Bruno Massayuki Nakano**

Autor

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E CONTROLE.....</b>	<b>18</b>
<b>3. METODOLOGIA .....</b>	<b>26</b>
<b>4. COLETA DE DADOS .....</b>	<b>35</b>
<b>4.1. Análise do Índice de Transparência.....</b>	<b>41</b>
<b>4.2. Análise do Índice de Atividades.....</b>	<b>46</b>
<b>4.3. Análise do Índice de Qualidade .....</b>	<b>52</b>
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>55</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>59</b>
<b>LEGISLAÇÕES .....</b>	<b>61</b>
<b>ANEXO I (<i>Questionário de Pesquisa Aplicado</i>).....</b>	<b>63</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A lisura no uso dos recursos públicos arrecadados compulsoriamente da população deve ser acompanhada de responsabilidade na transformação destes em atividades práticas e efetivas, consumadas via políticas públicas e a própria manutenção da estrutura governamental. Ainda que existam diversos organismos públicos e privados de fiscalização do dinheiro público, a dimensão do corpo estatal impõe desafios ao alcance efetivo do pleno monitoramento. O respeito ao erário, portanto, aspecto com forte responsabilização jurídica, apresenta-se como uma meta a ser alcançada pelos administradores públicos em todas as suas instâncias.

A Constituição Federal brasileira, em seu artigo 70, parágrafo único, é incontestável ao definir que “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.” (CF, 1988).

Tendo em vista a importância das atividades de controle e supervisão dos atos administrativos e sua correta destinação dos recursos públicos, o Poder Legislativo tem papel essencial na democratização do Estado. Entrando como responsável pela fiscalização dos demais poderes da república, para além da atividade legislativa, os legisladores assumiram cada vez mais responsabilidades, sobretudo no que concerne à qualidade dos gastos realizados pela estrutura administrativa pública.

Vale destacar que a atividade de controle externo (Art. 71, CF 1988) é aquela exercida pelas casas legislativas, seja Federal, Estadual ou Municipal, em relação ao executivo, com auxílio do Tribunal de Contas, para apreciar e julgar as contas prestadas pelos respectivos chefes dos poderes executivos, além da fiscalização parlamentar. Para tanto, há

também a atividade de controle interno (Art. 74, CF 1988), a qual tem como função o monitoramento e avaliação do próprio corpo administrativo ao qual se está inserido, devendo ainda atuar como função auxiliar de apoio ao controle externo.

Considerando o controle exercido no âmbito financeiro, denominado de controle externo, e o acompanhamento das ações político-burocráticas, orientado pelo controle interno, avalia-se que estes são parte integrante do processo democrático de prestação de contas ou *accountability*. Uma vez que os órgãos públicos prestam contas dos recursos e atividades desenvolvidas, crescem também as relações de responsabilização dos agentes e a própria melhoria na qualidade dos serviços em função da participação cidadã enquanto controle social. Ou seja, democratiza-se o acesso aos serviços e às informações de interesse público capazes de induzirem uma gestão pública mais racional e, sobretudo, com maior eficiência, eficácia e efetividade.

Ao citar a democracia, de acordo com Ribeiro (2008), pode-se entender, entre outros, como “poder do povo”. Na democracia direta, exercida pelos gregos, representada por Atenas no século 5 a.C., é possível visualizar que este sistema se fazia real pela participação dos homens livres na assembleia para as tomadas de decisões. Não obstante, a democracia moderna outorgou à representatividade o dever de alguns deliberarem em nome de outrem, criando eleições e a figura dos indivíduos parlamentares. E em virtude dessa responsabilidade, os representantes do povo devem não somente prestar contas, mas zelar pela integridade e postura ilibada para com os recursos públicos.

Relembra-se ainda que tal como teorizados por Locke (1681) e Montesquieu (1748), a separação dos poderes é imprescindível ao princípio da independência e do equilíbrio, necessárias às especializações de cada um à frente de suas atividades. Nesse sentido, é o “Poder Legislativo o poder político por excelência, congregando, no seu

numeroso corpo, a vontade popular, que se expressa especialmente na elaboração das leis” (OMMATI, 1977, p. 61).

Desse modo, o Poder Legislativo, possuidor das prerrogativas de acompanhamento constitucional da execução econômica e administrativa dos poderes da república, pelo exercício do controle externo, tem o foco reorientado ao seu funcionamento orgânico e assim sendo objeto deste trabalho o seu controle interno. Olhar, portanto, a arquitetura institucional de prestação de contas do próprio poder é uma iniciativa com potencial de melhor compreender os mecanismos de defesa do estado e integridade pública que permeiam a execução das atividades legislativas.

Impactado, sobretudo, após a redemocratização de 1988, as estruturas burocráticas de controle sofreram um importante redesenho no sentido de abarcar mais competências e preocupações até então não consideradas pelo Estado. Nesse sentido, vale rememorar que a burocracia, parte integrante e necessária do poder público, observou essa reorientação capaz de impactar diretamente na vida dos cidadãos

A burocracia, enquanto parte essencial da administração pública, ao sistematizar as delegações de deveres e obrigações de acordo com os níveis de escalonamento e autoridade existente, tem, entre outros, a função de ajudar a modernizar o aparato estatal no sentido de buscar a probidade, transparência e legalidade dos atos. Assim, como atua em funções capazes de impactar diretamente na qualidade da gestão pública e na relação de democratização das relações do Estado para com a sociedade (OLIVIERI, 2010), visualiza-se a burocracia de controle interno como importante viés gerador de impactos positivos sobre o poder público como um todo.

Deste modo, a compreensão da estrutura e atuação do controle interno será trabalhado ao longo do presente trabalho, a fim de analisar a capacidade do próprio Poder

Legislativo melhorar o seu desempenho e, conseqüentemente, a qualidade dos gastos, performance e desempenho institucional de sua instituição.

Figurado no Título IV da Constituição Federal de 1988, Da Organização dos Poderes, outorgou-se, ao conjunto parlamentar o exercício das atividades legislativas. No âmbito federal, a representação está dividida entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, tendo o Art. 49 da Carta Magna a designação, entre outras, da exclusividade do Congresso Nacional de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (Art. 49, Inc. X, CF/1988).

Ao discorrer acerca dos controles que permeiam o próprio Poder Legislativo, o processo de acompanhamento exercido em âmbito institucional do próprio corpo, denominado de controle interno, a atividade é constitucionalmente delegada às suas estruturas de modo a fiscalizar a correta aplicação de recursos e dos atos administrativos. A saber:

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.

(CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Compete ao controle interno, portanto, o exercício do acompanhamento e avaliação dos recursos gerenciados pelos respectivos Poderes Constituídos e da gestão administrativa por meio da aplicação de metodologias de auditorias e fiscalizações nos âmbitos financeiro, patrimonial, orçamentário, contábil e operacional. Além desses, outro importante foco é o processo de avaliação do cumprimento das metas e objetivos consonante à devida regularidade dos mesmos.



Nesse sentido, inseridos no sistema de *accountability*, o princípio do controle interno surgiu com o advento da República, à época como contadorias especiais e mais tarde com as atividades dos Tribunais de Contas, como primícias dos órgãos responsáveis pela fiscalização da administração financeira pública. Assim, visando controlar e acompanhar a devida utilização e destinação dos recursos, a probidade administrativa pode ser vista como um importante avanço no fortalecimento da democracia. Logo, a função de controle dos gastos foi além, na medida em que estes órgãos assumiram ao longo de seu desenvolvimento institucional também a responsabilidade de controlar o desempenho e desenvolvimento das políticas, promovendo a correção de eventuais problemas.

Assim, a Constituição de 1988 criou um solo fértil para o nascimento de diversas novidades no campo da democratização dos serviços públicos. Exemplos como as ouvidorias, transparência pública, e mais recentemente, a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), tal como a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), além da própria Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), vêm contribuindo para o fortalecimento das atividades de controle de todo o país. Favorecido pelo conceito de modernização da administração pública para aprimorar amiúde o princípio constitucional da eficiência, importantes medidas foram empreendidas nesse sentido, principalmente no que diz respeito ao monitoramento e controle interno administrativo.

Em suma, o presente estudo abarca a identificação da capacidade legislativa de melhor induzir as práticas e eficiência na gestão administrativa pública. Como indicado pelo Art. 70 da Constituição Federal, prevê-se que cada um dos Poderes Constituídos possuam os seus respectivos controles internos. No âmbito, por exemplo, do Poder Executivo Federal essa atividade é desempenhada pela Controladoria Geral da União, no Poder Judiciário Federal sendo abarcado pelo Conselho Nacional de Justiça, e no Poder Legislativo Federal desempenhado pelas unidades setoriais especializadas das respectivas mesas diretoras do

Senado e da Câmara. Assim, será buscado o entendimento para saber em que nível o controle interno estruturado está institucionalizado, ademais de compreender suas ações de democratização do Poder Legislativo.

Desse modo, a seguir serão trabalhados os dados referentes aos controles internos do Poder Legislativo Federal, na figura da Câmara dos Deputados (CD) e do Senado Federal (SF), do Poder Legislativo Estadual, pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), e do Poder Legislativo Municipal, pela Câmara Municipal de São Paulo (CMSP). Amparados no (I) índice de transparência, de verificação da disponibilidade e correspondência das unidades em relação às informações, (II) índice de atividades, que avalia o cumprimento das atividades de controle interno, e (III) índice de qualidade, o qual é resultado da integração dos dois índices anteriores, tais informações possibilitarão a verificação de desempenhos e atividades institucionais, favorecendo uma análise comparada e consequente montagem de uma avaliação institucional.

## **2. MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E CONTROLE**

Favorecido pelo conceito de modernização da administração pública para melhorar a eficiência, importantes medidas foram empreendidas no sentido de corresponder às crescentes demandas da sociedade pós-redemocratização de 1988, principalmente no que diz respeito ao monitoramento das políticas públicas. Pautados nos esforços de auditar, fiscalizar, orientar e normatizar, a democratização do poder público observou fortalecimento conforme se prestavam contas à população, reforçando a atuação do controle interno na condução de uma administração responsável (SPECK; FERREIRA, 2012).

O Poder Legislativo, parte integrante da organização do Estado, é aquele incumbido de formular, avaliar e elaborar legislações, fiscalizar o Executivo, além de realizar o acompanhamento das políticas públicas em seus respectivos níveis governamentais. Desse

modo, é pertinente a defesa de estudos e análises constantes do Legislativo a fim de melhor compreender a sua atuação, funcionamento na democracia e na democratização do Estado.

Tendo em vista que a conscientização da sociedade enquanto cidadã é aspecto expressivo na participação política e assim cobrando por mais e melhores serviços públicos, a relação entre estes favorece o fortalecimento das instituições públicas (LIMA, 2008). Logo, enquanto uma obrigação constitucional de representar os interesses da sociedade pelo seu numeroso corpo legislativo (OMMATI, 1977), o presente estudo está pautado pela importância de se compreender os mecanismos de prestação de contas interno enquanto potencial sensibilizador de uma ampla democratização.

As reformas administrativas são uma dinâmica de contextualização das mudanças contemporâneas. Nesse âmbito, Varela Álvarez (2003) elenca uma série de mudanças que refletiram diretamente na condução dos governos, tais como as pressões democráticas por mais e melhores serviços, conscientização do cidadão como usuário e financiador destes serviços públicos, incorporação de novos problemas nas agendas governamentais, entre outros.

O conceito de modernização e reformas apresentam como espaço de diferenciação a partir da década de 1980 (RAMIÓ, 1996, apud VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 160), quando se tornaram corriqueiras as ações denominadas “programas de modernizações” nas administrações ocidentais, rompendo com a ideia de “reforma” – até então permeadas de fracassos nas décadas de 1960 e 1970 (ECHEVARRÍA LOSADA, 1993, apud VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 160). Não obstante, Varela Álvarez (2010) afirma que todas essas iniciativas, independentes dos diferentes contextos, acabaram por abarcar os princípios de orientação à melhora dos serviços e atualização do aparato burocrático à contemporaneidade.

Observando a mudança administrativa como uma iniciativa de modernização frente aos diversos desafios colocados pela evolução e desenvolvimento do seu meio ao qual

se está inserido, Araújo (2000) identifica modelos dessa modernização. A primeira perspectiva diz respeito à modernização como uma mudança de cultura administrativa, cujo interage com as práticas e valores assumidos por determinados grupos sociais num meio organizacional. Para o autor, as administrações públicas são envoltas por uma série de regras e normas que influenciam na maneira que estes funcionam, reforçando a ideia de burocracia descrita por Max Weber – de estrutura racional que seguem a hierarquia, o respeito aos procedimentos, a impessoalidade e demais requisitos da burocracia Weberiana.

Tendo em vista a sociedade e o seu fugaz avanço, todos esses conjuntos de princípios Weberianos permitem a garantia do oferecimento de um serviço pleno e igual, sem distinções individuais. Nesse âmbito, Galofré (2004) analisa a reorientação do usuário/cidadão não como meros indivíduos administrados, todavia, como cliente destes serviços. Com isso, a modernização como uma mudança de cultura administrativa (ARAÚJO, 2000) visa assegurar o resultado final satisfatório e de utilidade. Identificado por Drucker (1993), é fato que *“no hay nada más inútil que hacer perfectamente aquello que no sirve para nada”* (DRUCKER, 1993 apud GALOFRÉ, 2004, p. 05).

Por isso, faz-se um comparativo entre os valores burocráticos e os novos valores, destacando, entre outros, a orientação aos resultados, participação e motivação do servidor, além de favorecer a mudança, inovação e da melhoria contínua na administração pública. Em suma, é o reconhecimento do cidadão como usuário em busca de qualidade e eficácia nos procedimentos requeridos.

Para tanto, há também o segundo modelo de modernização, cujo identifica como uma corrente doutrinal. De acordo com Galofré (2004), a influência da doutrina da Nova Gestão Pública (NGP), iniciada em meados dos anos 1980, de reafirmação de um poder político fortemente orientado à estratégia e objetivos, é essencial ao controle da gestão e a efetiva delegação de autoridade. Desempenhada atualmente por agências estatais, centros ou

organismos equivalentes, orienta-se ao desenvolvimento de estratégias capazes de mensurar o desempenho no desdobramento e cumprimento das ações delegadas aos devidos postos ou cargos.

Tendo como base as transformações assistidas no setor privado, o então modelo de organização burocrático-piramidal vem se tornando ultrapassado com a adoção, cada vez mais apropriada, de uma gestão flexibilizada. A reforma gerencial, no âmbito da Nova Gestão Pública, é aspecto relevante na melhoria da capacidade de atuação estatal, assim como para “aumentar a governabilidade democrática do sistema político” (BRESSER-PEREIRA, et al. 1998, p. 06). Por meio dessa, criou-se então uma estrutura amparada nos regramentos, ou seja:

*Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.* (BRESSER-PEREIRA, et al. 1998, p. 06).

Nesse sentido, Bresser-Pereira *et al.* (1998) afirma que para a efetivação da modernização da administração pública é importante a eficiência na democratização de seus serviços, flexibilizando a organização estatal. Sendo assim, a profissionalização do aparato governamental, sobretudo daqueles que compõem e desenvolvem as atividades estratégicas, se configura como princípio essencial da nova gestão e reforma gerencial (BRESSER-PEREIRA, et al. 1998).

*La Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas.* (BRESSER-PEREIRA, et al. 1998, p. 08).

Da mesma forma, Araújo (2001) afirma que as reformas administrativas são parte de uma remodelação das estruturas organizativas e dos processos de gestão do Estado. Por sua vez, essa iniciativa tem como finalidade inserir e impulsionar a eficiência no âmbito da administração pública, apesar de haver um entendimento de que a reforma por si própria ainda

é insuficiente na atenuação dos problemas do setor (ARAÚJO, 2001). Tal manobra deve-se, então, ser capaz de articular harmoniosamente os fatores “estrutural, processual, tecnológico e humano” (ARAÚJO, 2001, p. 63).

Sendo a burocracia administrativa a única forma de organização do estado (ARAÚJO, 2000), “a reforma é definida como um processo incremental que visa melhorar o funcionamento da Administração restringindo a sua intervenção ao modelo existente e à capacidade das organizações burocráticas para se auto-estruturar” (ARAÚJO, 2000, p. 46).

Essa aproximação da sociedade com o Estado é um fato positivo na democratização do poder público. Este implica, como exposto, uma reorientação do Estado às novas atividades para atender a crescente demanda. Sendo a burocracia o garantidor da plena aplicação das regras e normas legais, é também o aparato que sustenta o funcionamento e o aparelho político-administrativo governamental (OLIVIERI, 2011b) e sua lógica de funcionamento.

Em vários aspectos, a burocracia é parte fundamental da estruturação dos órgãos de defesa do Estado. Independente dos sistemas políticos adotados por nações, os governos e seus procedimentos sempre são conformados por estruturas administrativas. No âmbito dos regimes políticos, de acordo com O’Donnell (1998), que discorre sobre a “*poliarquia*” (a interação de três componentes de um sistema político – conceituado em liberalismo, republicanismo e democracia), essas correntes são combinadas de modo a oferecerem aos cidadãos o direito de participarem das tomadas de decisões políticas, afirmando o império das leis sobre todos, inclusive aos governantes, e a salvaguarda das liberdades e garantias básicas (O’DONNELL, 1998).

Assim, a principal questão levantada por O’Donnell (1998) é a construção de poderes – com características liberais e republicanas – fortes o suficientes para coibirem as

usurpações de forças, e propiciar um governo democrático com poderes igualmente distribuídos. Inseridas na estrutura de governo, a democracia é fortalecida pela *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998), como uma organização administrativa, em que instituições e órgãos trabalham pela efetivação da legalidade e controle das políticas públicas, independente dos níveis de governo.

O'Donnell (1998) define que a necessidade da *accountability* horizontal se faz importante, pois pressupõe a existência de órgãos públicos capazes de promover a supervisão administrativa, além de aplicar sanções aos gestores e sua responsabilização. Logo, a “*accountability* política é, portanto, uma relação entre um ator ou órgão de controle e um agente público (seja político ou burocrata). Essa relação se caracteriza pela obrigação legal do agente público de responder ao ator ou órgão de controle”. (OLIVIERI, 2011b, p. 1398)

Não obstante, esse desenvolvimento da burocracia em governos democráticos implica o fortalecimento da relação de fiscalização e prestação de contas entre o servidor/funcionário e o órgão de controle (OLIVIERI, 2011b). Inseridos nesse sistema de *accountability*, o controle interno governamental é responsável pela fiscalização e avaliação da administração pública. A função de controle dos gastos vai além, na medida em que estes órgãos assumiram também a responsabilidade de acompanhar o desempenho e desenvolvimento das políticas, promovendo a correção de eventuais problemas.

Visando controlar e acompanhar a devida utilização e destinação dos recursos, a probidade administrativa pode ser vista como um importante avanço no fortalecimento da democracia. Ou seja, para além das normas, a atuação correta e honesta – com probidade – é um dos princípios éticos seguidos pelos órgãos governamentais de controle interno.

Como esses órgãos são parte fundamental na promoção da democracia, ao propiciar a transparência e responsabilização da ação governamental (OLIVIERI, 2011b), pode-se considerar a existência do controle interno em diversas instâncias e instituições como

positivo. Nesse âmbito, traz-se ao estudo o enfoque neoinstitucionalista de análise descritiva e comparada das estruturas administrativas de controle interno dos poderes legislativos.

Considerando a corriqueira ineficiência de algumas estruturas das administrações públicas, Salvador Serna (2001) afirma serem as crises políticas e econômicas um dos impulsos necessários ao início das mudanças e dos processos de modernização e reforma estatal. Como o aparato pressupõe um sistema de gestão, entende-se que a própria existência das organizações é um resultado das respectivas adaptações às mudanças (SALVADOR SERNA, 2001).

*Mediante una pluralidad de programas de cambio, con diferentes etiquetas calificativas y con distintas orientaciones subyacentes, los procesos de modernización de las administraciones públicas han tendido a moverse siguiendo referentes conceptuales e ideológicos que van cambiando siguiendo una suerte de modas u oleadas, de duración e impacto variables. Entre estos destaca, por su papel preponderante, la denominada nueva gestión pública, acompañada de una serie de técnicas e instrumentos que facilitan la puesta en práctica de sus postulados. (SALVADOR SERNA, 2001, p. 01)*

Sendo estes órgãos de controle uma instituição munida de normas e regras, além de valores e processos, o enfoque neoinstitucionalista frisa a interferência do entorno organizacional no desenvolvimento institucional. Logo, para a compreensão destes, é preciso considerar as variáveis que culminaram cada uma das iniciativas de mudança. Nesse âmbito, Salvador Serna (2001) entende que no neoinstitucionalismo as tomadas de decisões são orientadas pelas estruturas, uma vez que estão envolvidos pelos valores e regras que acompanham as “decisões num contexto da racionalidade limitada” (MARCH; SIMON, 1987, apud SALVADOR SERNA, 2001, p. 03).

Em outras palavras, procura-se também a identificação de possíveis influências que a própria organização induz para corroborar com as mudanças e assim melhorar o entendimento da atual conjuntura política e estrutural dos órgãos de controle. Como a disposição administrativa interfere nas tomadas de decisões dos agentes (SALVADOR SERNA, 2001), o enfoque neoinstitucionalista será relevante na análise da trajetória



percorrida por cada um, de forma a justificar – sendo o caso – os diferentes níveis de legitimidade dos órgãos legislativos ao controle interno.

Como a melhoria da capacidade de gestão do Estado depende fundamentalmente de sua própria estabilidade, tanto no âmbito econômico, como na parte administrativa (BRESSER-PEREIRA, et al. 1998), o controle interno e o modelo gerencial apresentam características similares ao favorecerem a formação de um aparato burocrático capacitado na regulação da gestão pública nos limites da legalidade e probidade. A eficácia, eficiência e efetividade são princípios comuns na democratização do poder público, não sendo objetivo da reforma na gestão pública a supressão de serviços e/ou instituições (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Nesse sentido, Joaquim Araújo (2013) identifica também que os constantes desafios emergidos da sociedade, tendo ainda os problemas oriundos das ideologias da Nova Gestão Pública, a necessidade e surgimento de novas formas de organização do poder público. De maneira a preservar as suas autonomias, estas integram-se racionalmente às estruturas, observando com isso a coordenação estratégica das atividades num modelo crescente identificado como “Nova Governação Pública” (ARAÚJO, 2013, p. 54).

O recente desenvolvimento do controle interno governamental, para além do controle de contas, pode ser originário dessa Nova Governação Pública. Isso porque essa nova corrente tem como foco a correção das “limitações teóricas e práticas dos modelos que a precederam, abrangendo a complexidade atual” (LYNN, 2010, apud ARAÚJO, 2013, pp. 55), administrando todas as pluralidades de atores e serviços do Estado atual. É, portanto, um “Estado que é pluralista, onde múltiplos processos informam o sistema para a formulação das políticas públicas” (ARAÚJO, 2013, pp 55), relacionados por sua vez, numa relação de *network* e de crescente interdependência inter e intra-organizacional.

Posto isso, a fim de verificar o nível de institucionalização das unidades de controle interno das casas legislativas e avaliar a influência dos mesmos nas ações de democratização do Estado para com a sociedade, a seguir serão apresentados os contatos realizados com as quatro casas legislativas, das três instâncias governamentais do país. Conforme discorrido nos próximos tópicos, procurou-se estreitar as relações de democratização do Estado pela solicitação de informações, em que, no limite, foi uma forma avaliativa das capacidades de respostas e cumprimento das legislações de transparência pública e acesso à informação. Partindo da ideia de que o controle favorece a transparência (LIMA, 2008), buscou-se verificar a relação exercida pelos controles para com o exercício legislativo na caracterização das influências de democratização da administração pública.

Para além da descrição e teorização das relações de controle, serão analisadas também as atividades concretas desse vínculo democrático. Logo, outra hipótese é de que medidas de democratização foram adotadas e/ou aperfeiçoadas pelos Poderes Legislativos em função de novas legislações, resultado de auditorias ou até mesmo para sanar e se precaver de lapsos identificados pelo controle interno.

Mais do que identificar e mapear, o presente trabalho visa contribuir com a academia no que tange o conhecimento em ciências sociais aplicadas da área política e promover uma gestão pública mais eficiente e responsável por parte dos governantes eleitos. Em que pese a realidade e a lacuna entre a academia, sociedade e poder público, tal trabalho é também de cunho cidadão, buscando melhor entender as atividades de controle interno legislativas, importante via de responsabilização administrativa e defesa do Estado.

### **3. METODOLOGIA**

Visando entender o funcionamento e o grau de institucionalização da atividade de controle interno no âmbito do Poder Legislativo, o presente trabalho condensou o objeto de

estudo nas três instâncias governamentais (Federal, Estadual e Municipal). Em se tratando de um programa de Pós-Graduação da Escola do Parlamento, financiado e mantido pela sociedade paulistana, a fim de retribuir com novos estudos de interesse, selecionou-se, portanto, a escolha das casas legislativas do município de São Paulo, do estado de São Paulo e do Congresso Nacional em nível Federal.

Tais escolhas permitem a elaboração de uma análise comparativa das atividades desenvolvidas pelas unidades de controle interno dos respectivos parlamentos, de modo a possibilitar um diagnóstico de suas organizações e funcionamentos. Vale destacar que é uma obrigação constitucional, conforme Art. 74 (CF, 1988), o exercício do controle interno no âmbito de todos os poderes, o que favorece um olhar de contraponto para com as estruturas, organizações e performances pela análise descritiva dos dados coletados.

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

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

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

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

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

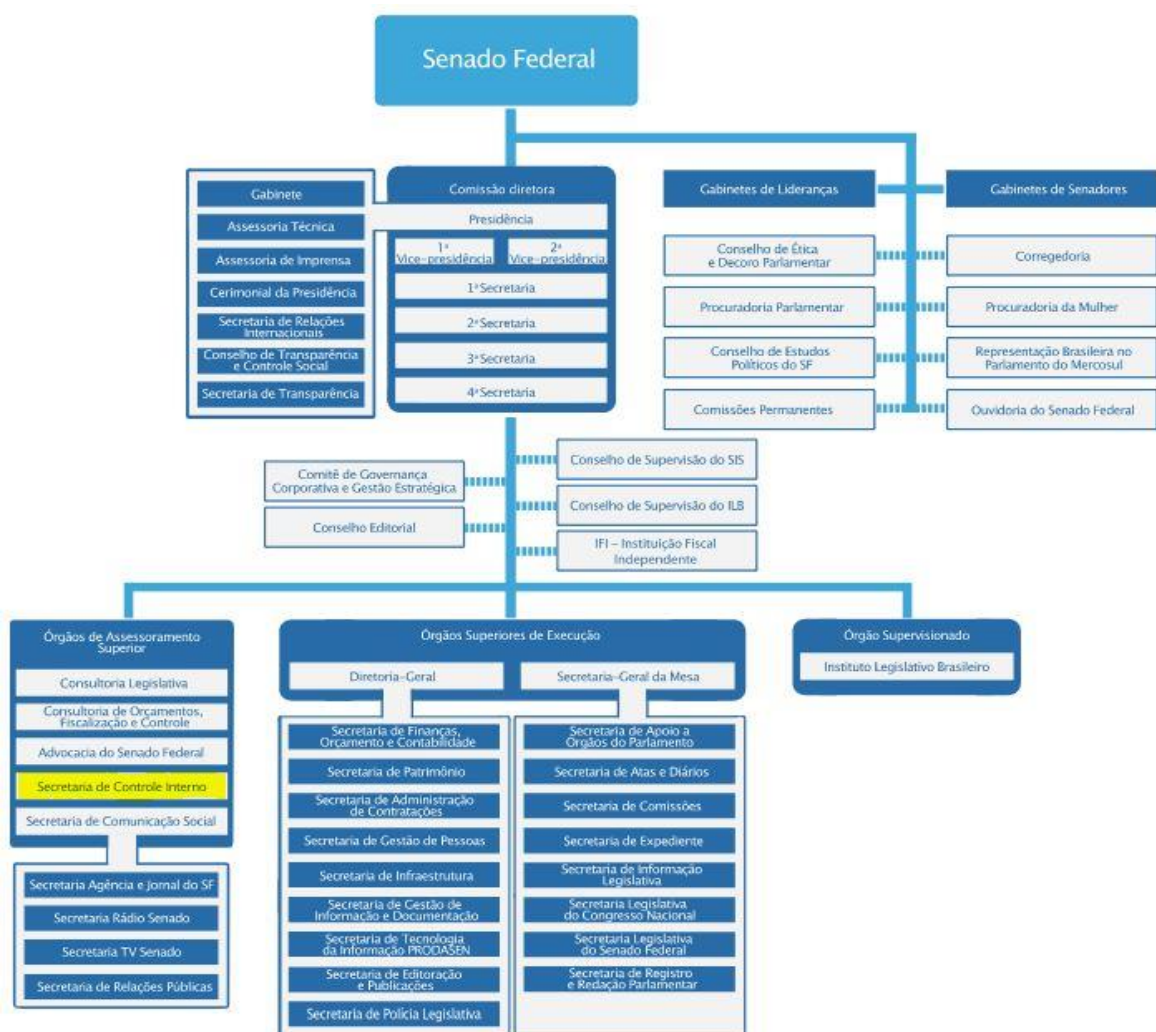
§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

De acordo com Gil (1991), uma pesquisa descritiva favorece o conhecimento das características formadoras de uma determinada população e seus fenômenos, por exemplo, ademais de permitir o relacionamento entre objetos – neste caso as unidades de controle interno dos poderes legislativos. Como o universo desta pesquisa abrange os três níveis de governo, sendo quatro parlamentos e, portanto, quatro unidades desenvolvedoras do controle interno, a comparação cruzada entre informações se torna possível.

Do ponto de vista institucional foram encontrados os organogramas das 04 (quatro) unidades, conforme seguem abaixo, e para o qual é possível verificar a respectiva localização institucional. Este, por sua vez, demonstra a autoridade formal investida pelas unidades, sendo a posição administrativa uma questão importante para o funcionamento de soberania e arbítrio. De acordo com Chiavenato (2003), o princípio da distribuição de autoridade se relaciona com a amplitude administrativa, ou amplitude de controle, o qual implica diretamente no peso de decisão. Diminui-se, portanto, o direito de comando conforme se iguala numa estrutura hierárquica. Ou seja, é essencial ao controle da gestão a efetiva delegação de autoridade.

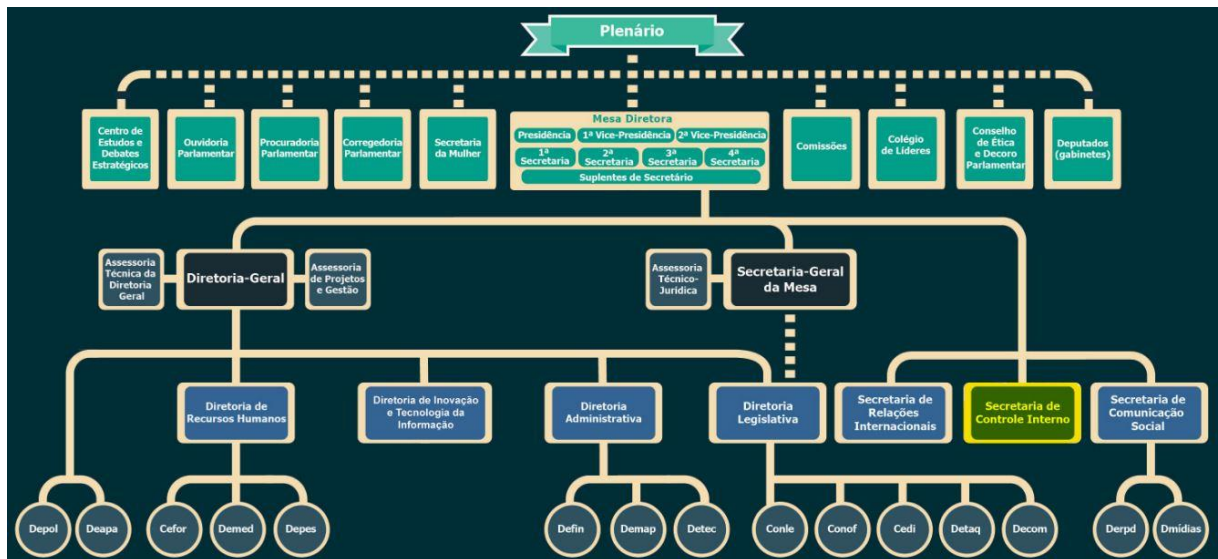
Figura I: Organograma do Senado Federal



A Secretaria de Controle Interno do Senado Federal, nomenclatura atualizada para Auditoria do Senado Federal pelo Ato da Comissão Diretora nº 2, a partir de 02 de maio de 2018, é regulamentada pela Resolução nº 11/2017 – Regulamento Administrativo do Senado Federal, o qual instituiu a unidade como Órgão de Assessoramento Superior, é parte integrante da Comissão Diretora.

Informa que a secretaria é subdividida em 06 (seis) subunidades compostas por: Gabinete Administrativo, Escritório Setorial de Governança e Gestão e quatro coordenações de auditorias nas áreas i) contábil e financeira, ii) contratações, iii) gestão de pessoas e iv) tecnologia da informação. Atividades estas realizadas por 26 (vinte e seis) servidores, todos sendo efetivos de carreira. Contudo, não há cargo ou carreira de auditor ou equivalente instituído formalmente para o exercício do controle interno.

Figura II: Organograma da Câmara dos Deputados



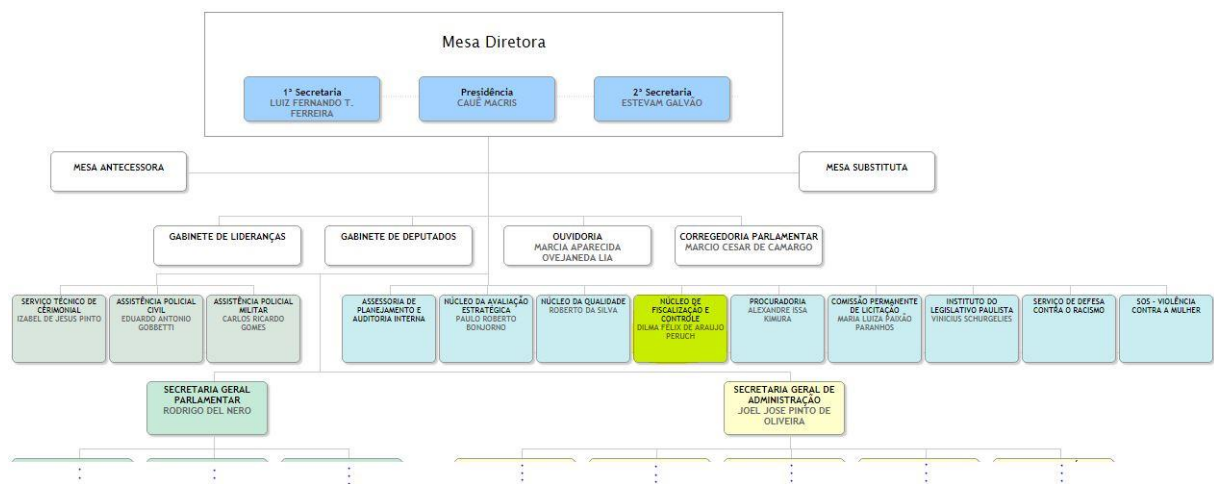
Fonte: Portal da Câmara dos Deputados

A Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados (Secin) é regulamentada pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 69/1994, o qual aloca a sua organização na estrutura da Mesa Diretora, na condição hierárquica semelhante à Diretoria Geral e da Secretaria Geral da Mesa. Com 05 (cinco) subdivisões, declara que as atividades

são separadas por Núcleos de Auditoria, composta pelos de núcleos de recursos humanos, contábil e operacional, tecnologia da informação, e licitações, contratos e patrimônio.

E para o desenvolvimento de tais atividades a unidade conta com o efetivo misto de 35 (trinta e cinco) servidores efetivos e 36 (trinta e seis) comissionados. Mas informa que não há cargo ou carreira de auditor ou equivalente instituído formalmente para o exercício do controle interno.

Figura III: Organograma da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo



Fonte: Portal da ALESP

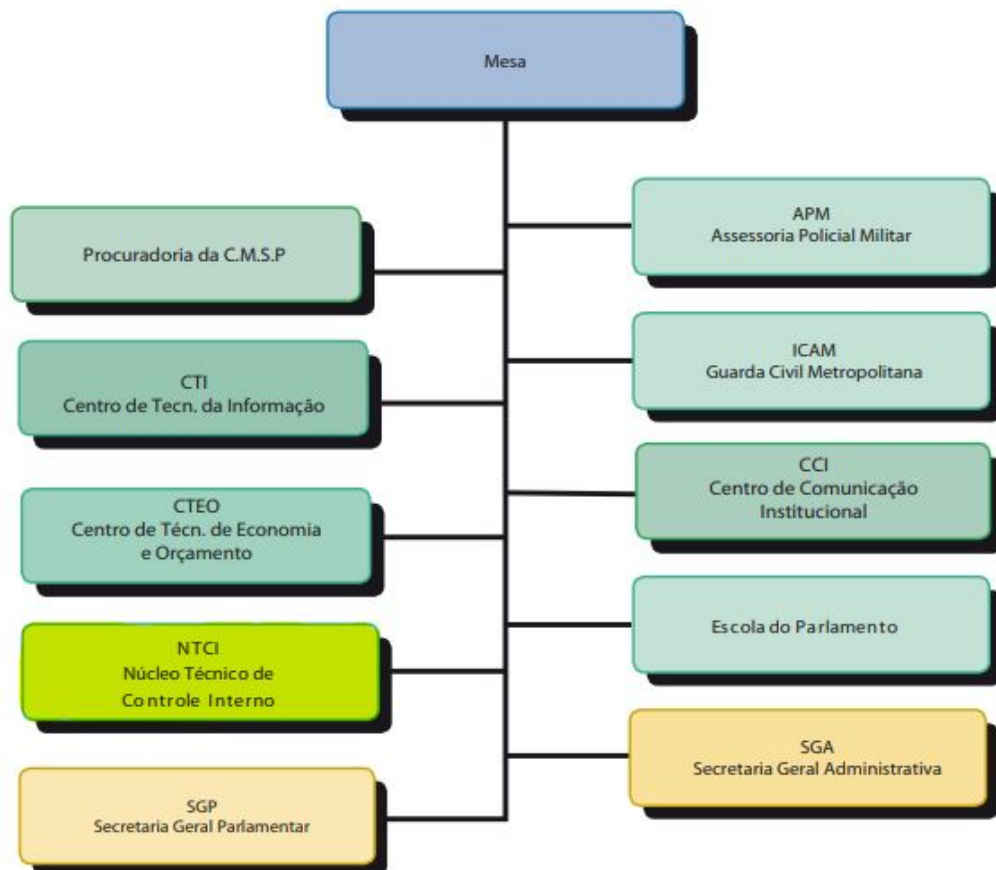
O Núcleo de Fiscalização e Controle da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo integra a estrutura administrativa da Mesa Diretora, mas não foi possível identificar a norma criadora e/ou regulamentadora da mesma. Conforme indicado, a ALESP não retornou à solicitação de informação e tampouco houve respaldo por parte da ouvidoria parlamentar. Em seu sítio eletrônico não foram encontrados registros de atividades relacionadas ao controle interno.

Porém, partindo da Resolução ALESP nº 776/1996, que dispõe sobre a reforma administrativa do parlamento paulista, sabe-se que atividades como de orientação e exame de aspectos legais, auditoria de procedimentos administrativos e o próprio aprimoramento dos

controles internos são realizadas pela Assessoria de Planejamento e Auditoria Interna, indicando a pulverização das funções de controle interno.

E nesse sentido está em tramitação atualmente o Projeto de Lei Complementar nº 28/2017 para criação da Controladoria Geral da ALESP. Caso concretizado, o novo órgão centralizará o exercício de todas as “funções de controle e auditoria internos no âmbito da ALESP por intermédio do acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” (PLC Nº 28/2017).

Figura IV: Organograma da Câmara Municipal de São Paulo



Fonte: Portal da Câmara Municipal de São Paulo

O Núcleo Técnico de Controle Interno da Câmara Municipal de São Paulo, instituído pelo Art. 11-B da Lei municipal nº 13.638/2003 e alterada pela Lei municipal nº 14.381/2007, e regulamentado pelo Ato de Mesa nº 1.135/2011, integra a estrutura da Mesa

Diretora. Sem subdivisão por áreas de atuações, a unidade conta com o efetivo de 03 (três) servidores de carreira. E informa que não há carreira de auditor ou equivalente instituído formalmente para o exercício do controle interno.

Como verificado, as quatro casas legislativas possuem a sua área responsável pelo desenvolvimento das atividades de controle interno. Repara-se que não há padrão de nomenclatura das unidades, o que indica baixa consolidação do propósito, distinto do que ocorre nos poderes executivos em que o termo “controladoria” é amplamente utilizada para designar a atividade de fiscalização e acompanhamento interno das atividades. Tal realidade é um indicativo de estruturas ainda em amadurecimento – o que será cruzado nos próximos índices deste trabalho.

Tabela I: Relação das unidades de controle interno legislativo

Federal	Senado Federal	Auditoria do Senado Federal
	Câmara dos Deputados	Secretaria de Controle Interno
Estadual	Assembleia Legislativa de SP	Núcleo de Fiscalização e Controle
Municipal	Câmara Municipal de SP	Núcleo Técnico de Controle Interno

Fonte: Elaborado pelo Autor

Assim, para a execução da pesquisa foi elaborado um questionário comum para as 04 (quatro) unidades de controle interno dos poderes legislativos acima identificados. Conforme Anexo I, o questionário é composto por 07 (sete) tópicos e subdivididos em outros 17 (dezessete) pontos. Encaminhados para a Auditoria do Senado Federal, Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados, Núcleo de Fiscalização e Controle da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, e Núcleo Técnico de Controle Interno da Câmara Municipal de São Paulo, o documento foi estruturado com base no documento de Perfil dos Recursos Humanos dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal, um estudo produzido pelo Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) – uma



associação de direito privado instituído em 2007 para congregar os titulares dos órgãos de controle interno estaduais e assim promover o eficaz controle da gestão pública.

Com base no relatório do CONACI foram estruturadas questões referentes à identificação da unidade responsável pela atividade no respectivo nível de poder, a sua formação em termos de pessoal, além do questionário de atividades desenvolvidas. Inicia-se com a sinalização de existência ou não da área em questão, seguindo ao nome, identificação de sua norma criadora e da organização interna.

Alinhado ao material do CONACI, ainda que aquele seja focado ao controle interno dos poderes executivos estaduais, foi possível replicar a importância de questões semelhantes para o controle interno dos poderes legislativos, ademais de algumas personalizações para melhor abarcar os interesses deste trabalho. Abordaram-se, com isso, questões referentes ao número de servidores lotados, os respectivos vínculos e se haveria uma carreira específica instituída formalmente para o exercício da dita atividade.

Na sequência são apresentadas perguntas dicotômicas (“sim ou não”) sobre o exercício de funções associadas ao controle interno. Na primeira porção são perguntadas quatro questões acerca das atividades indicadas na Constituição Federal do Brasil de 1988, seguidos de mais seis pontos que se relacionam ao desempenho das incumbências, conforme acompanhamento do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI). A saber:

Tabela II: Parte do questionário aplicado

EIXO CONSTITUCIONAL	Avaliação de cumprimento das metas previstas no plano plurianual?	Art. 74, Inciso I
	Comprovação da legalidade e avaliação de resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial?	Art. 74, Inciso II
	Exercício do controle das operações de créditos, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres?	Art. 74, Inciso III
	Apoio ao controle externo no exercício da missão institucional?	Art. 74, Inciso VI
EIXO INSTITUCIONAL	Faz auditoria operacional?	CONACI
	Faz auditoria de contas?	CONACI
	Faz auditoria de gestão?	CONACI
	Faz planejamento das auditorias?	CONACI
	As recomendações são adotadas?	CONACI
	Promove a transparência pública?	CONACI

Fonte: Elaborado pelo Autor

Com vistas aos questionamentos acima, abriu-se também a possibilidade de indicar eventuais atividades não abordadas pelo questionário, para preenchimento aberto, conforme necessidades da unidade respondente. E nesse sentido, a pergunta que segue é em relação aos encaminhamentos e processamento das irregularidades identificadas por ocasião do controle interno desenvolvido.

O bloco seguinte se refere à produção de conteúdos e informações estratégicas das atividades. Foi questionado se há produção de relatórios de atividades e se estes mesmos

documentos são de conhecimento público, aludindo ao livre acesso, e ao seu respectivo modo de encontrar. E a última pergunta do questionário é se a casa legislativa em questão possui ou mantém de forma integrada sistema de controle interno com os demais poderes republicanos.

Oportunamente, registra-se que o presente trabalho está pautado na análise dos dados fornecidos, ao mesmo tempo em que se conduziu explorações em documentos e portais eletrônicos oficiais, sem que, no entanto, as informações prestadas em questionário fossem averiguadas por entrevistas ou visitas às unidades. Pressupõe-se a veracidade integral das respostas encaminhadas enquanto informações prestadas por servidores no exercício da função pública daquelas instituições. Estes dados são fundamentais para a elaboração e análise dos três índices – de transparência, de atividades e de qualidade – conforme serão abordados nos próximos capítulos.

Por fim, não está abarcado neste trabalho as explicações e aprofundamentos de razões para a adoção ou não de determinadas atividades pelas unidades de controle interno. Reitera-se o foco de melhor entender o funcionamento e o grau de institucionalização da atividade de controle interno no âmbito dos Poderes Legislativos.

#### **4. COLETA DE DADOS**

A forma primordial de coleta dos dados escolhida foi pelo encaminhamento individualizado de correio eletrônico para as unidades, de modo a prever o acionamento da Lei de Acesso à Informação (LAI) em último caso. Partindo do pressuposto de que a transparência pública deve ser a regra na administração pública, balizado por legislações específicas, o acesso à informação deve ser facilitado naquilo que se entende por contato básico, em que o e-mail representa esta primeira aproximação amistosa e sem uma vinculação formal para com a LAI.

Nesse contexto, foram simultaneamente disparados os e-mails com as fichas para cada um dos endereços encontrados nos portais eletrônicos das respectivas casas legislativas. Vale destacar que este, inclusive, representa uma das etapas de avaliação, uma vez que a informação pública deve estar não somente disponibilizada, como facilitado o seu acesso pelo cidadão. Logo, encontrou-se com facilidade os e-mails das áreas interessadas.

Tabela III: Endereços de contato das unidades

<b>PODER LEGISLATIVO</b>	<b>E-MAIL</b>	<b>DATA DE ENVIO</b>	<b>DATA DE RESPOSTA</b>
Senado Federal (SF)	<a href="mailto:anderal@senado.leg.br">anderal@senado.leg.br</a> (Coordenador da Auditoria do Senado)	15/05/2018	18/05/2018
Câmara dos Deputados (CD)	<a href="mailto:secin.mesa@camara.leg.br">secin.mesa@camara.leg.br</a>	15/05/2018	25/05/2018
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP)	<a href="mailto:nfc@al.sp.gov.br">nfc@al.sp.gov.br</a>	15/05/2018	Não retornado
Câmara Municipal de São Paulo (CMSP)	<a href="mailto:controleinterno@camara.sp.gov.br">controleinterno@camara.sp.gov.br</a>	15/05/2018	16/05/2018

Fonte: Elaborado pelo Autor

Excetuando-se o Núcleo de Fiscalização e Controle (NFC), unidade da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), os três demais encaminhamentos retornaram positivamente ao e-mail encaminhado, para os quais foram ágeis – com a resposta mais tardada feita em 8 dias úteis – com os questionários devidamente respondidos, conforme será melhor apresentado no decorrer deste trabalho.

Como não houve retorno por parte da ALESP, no dia 27/06/2018 foram requeridas formalmente as informações do questionário mediante Lei de Acesso à Informação, em campo exclusivo no próprio portal eletrônico da instituição. Porém, infringindo a Lei federal nº 12.527/2011 (LAI), mesmo após 20 (vinte) dias a informação não foi prestada, descumprindo, inclusive, os Incisos I, II e III da legislação, ao não comunicar o

requerente de nenhuma situação. Por essa razão, foi protocolado um novo requerimento no dia 01/08/2018 solicitando maiores informações do não atendimento do trâmite anterior.

Apesar deste reforço para com o órgão da ALESP, nenhuma satisfação foi devida. De acordo com a LAI, não sendo possível a imediata disponibilização da informação requerida, o órgão ou entidade dispõe de 20 (vinte) dias para o atendimento, cabendo uma prorrogação por mais 10 (dez) dias mediante justificativa expressa. Assim, diante da frustrada tentativa, após mais 20 dias à espera da informação do segundo contato e sem retorno, acionou-se em 21/08/2018 o serviço de ouvidoria pública legislativa para denunciar o ocorrido e solicitar esclarecimentos. Porém, passados 13 dias, não houve qualquer retorno por parte deste serviço – nem do recebimento da demanda e tampouco da ciência do fato relatado – realizado por correio eletrônico, conforme procedimento especificado junto ao site da assembleia paulista.

A ouvidoria parlamentar da ALESP somente acusou ciência do requerimento no dia 03/09/2018, ocasião na qual foi questionada por um segundo correio eletrônico acerca da tramitação. Neste mesmo dia 03 de setembro foi encaminhada pela assessoria do parlamento paulista a resposta indicando não dispor de órgão ou unidade de controle interno – para o qual anexou o Projeto de Lei Complementar nº 28/2017, em tramitação na Casa, que propõe a criação da Controladoria Geral da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Como se percebe, porém, a ALESP não foi capaz de informar se aquelas determinadas atividades associadas ao controle interno estão sendo efetivamente executadas. Adianta-se que a ausência de unidade especializada não pressupõe a falta dos ditos serviços de controle. Como pôde ser visualizado no primeiro contato com este parlamento, há na Casa áreas que aparentemente desempenham tais atividades. Posto isso, é válido registrar que a ausência total ou o não acompanhamento mínimo no sentido de controlar as regularidades internas do parlamento configurar-se-á em falta gravíssima por descumprimento da

Constituição Estadual de São Paulo, Art. 32 e 35, e da Constituição Federal brasileira, em seus Art. 70 e 74.

Por essa razão, a fim de entender em sua essência o funcionamento do controle interno legislativo paulista, em 19/09/2018 foi novamente acionada a Ouvidoria Parlamentar para recorrer em segunda instância, conforme Lei de Acesso à Informação, devidamente motivada pelo não esclarecimento das questões solicitadas, uma vez que as perguntas eram objetivas no sentido de requerer informações de haver ou não os ditos acompanhamentos internos – e não da existência de projetos legislativos acerca do assunto.

Em função da falta de retorno, protocolo ou qualquer tipo de confirmação do trâmite, em 28/09/2018 foi encaminhado um segundo e-mail à ouvidoria da ALESP solicitando confirmação do recebimento, frisando, inclusive, o espaçado período temporal desde o início do requerimento. Com isso, em 02/10/2018 a Ouvidoria Parlamentar encaminhou resposta alegando, por entendimento próprio e sem identificação da autoridade que a exarou, o cumprimento da solicitação. Porém, como esboçado e conforme trocas de e-mails em anexo, o questionamento não foi atendido, ademais dos notórios descumprimentos de prazos.

Como resposta à negativa, no mesmo dia do recebimento, 02/10/2018, foi encaminhada uma mensagem criticando a ingenuidade por parte da ALESP em não dar a devida seriedade ao fato. Por essa razão foi pleiteada a evocação do Art. 15, parágrafo único, da Lei nº 12.527/2011 (LAI), para o atendimento de "autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias." (Lei nº 12.527/2011), conforme legislação federal, questionando a recusa para recorrer em instância superior e principalmente pela falta de identificação do servidor relacionado.

Vale destacar que de acordo com o Decreto estadual nº 58.052, de 16 de maio de 2012, que regula e define os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades da

Administração Pública Estadual à vista das normas gerais estabelecidas na Lei federal de Acesso à Informação, em seu Art. 20, em nova redação dada pelo Decreto estadual 61.175/2015, dispõe que:

Artigo 20 – Negado o acesso ao documento, dado e informação pelos órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, o interessado poderá recorrer, no prazo de 10 (dez) dias, à Ouvidoria Geral do Estado, da Secretaria de Governo, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso ao documento, dado ou informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso ao documento, dado ou informação, total ou parcialmente classificada como sigilosa, não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido o pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de sigilo estabelecidos na Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, não tiverem sido observados;

*IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos na Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.*

(SÃO PAULO, 2012, grifo nosso)

Assim, com base na supracitada legislação estadual, em 13/10/2018, foi protocolado junto à Ouvidoria Geral do Estado de São Paulo, em campo exclusivo do portal eletrônico, a queixa formal acerca das imoderadas faltas observadas pela ALESP no cumprimento da LAI, ademais de possíveis orientações para com o caso. Entretanto, em 16/10/2018, o Sistema Integrado de Informação ao Cidadão (SIC-SP) informou que a queixa havia sido arquivada sob o pretexto de aquele ser um “canal adequado para requerer acesso a documentos, dados ou informações públicas custodiados pelo Estado”, declarando que “a Ouvidoria Geral do Estado, enquanto órgão recursal da LAI no Poder Executivo, não possui ingerência e tampouco competência sobre as demandas formuladas no âmbito da ALESP, por se tratar do Poder Legislativo”.

Era, no entanto, esperado que a Ouvidoria Geral do Estado, tal como afirmado na resposta, enquanto órgão recursal e especializado no processamento da LAI, indicasse as devidas orientações para o devido cumprimento da lei por parte da ALESP. E não meramente excluindo-se da obrigação por se tratar de outro poder constituído.

Um outro caminho para a solução e completo exercício da cidadania pela busca da informação pública seria o acionamento jurídico e/ou do Ministério Público paulista, munido dos registros que provam o descumprimento da LAI pela ALESP. Porém, nos limites deste trabalho acadêmico, cujo objeto são as unidades de controle interno legislativo e seus respectivos funcionamentos institucionais, julgou-se razoável findar os esforços até aquele momento concentrado na obtenção dos dados.

Tabela IV: Etapas da coleta de dados

	Senado Federal	Câmara dos Deputados	Assembleia Legislativa	Câmara Municipal
Questionário enviado em:	15/05/2018	15/05/2018	15/05/2018	15/05/2018
Questionário obtido em:	18/05/2018	25/05/2018	-	16/05/2018
Acionamento da LAI	-	-	27/06/2018	-
2º acionamento da LAI	-	-	01/08/2018	-
Acionamento da Ouvidoria	-	-	21/08/2018	-
2º acionamento da Ouvidoria	-	-	03/09/2018	-
Denúncia sobre descumprimento da LAI	-	-	13/10/2018	-
QUESTIONÁRIO OBTIDO	✓	✓	-	✓
QUESTIONÁRIO NÃO OBTIDO	-	-	✓	-

Fonte: Elaborado pelo Autor

Em suma, pelas razões acima elencadas, o presente trabalho tecerá todas as análises com base nas atividades institucionais de controle interno de 02 (duas) instâncias governamentais, Federal e Municipal, abarcando 03 (três) casas legislativas – Senado Federal, Câmara dos Deputados e Câmara Municipal de São Paulo. Logo, todas as pontuações acerca do parlamento paulista foram zeradas naquilo que impossibilitou a coleta de dados por falta



de retorno do órgão para com esta pesquisa – o que desde já indica situação preocupante, pois incorreram em faltas graves ao descumprir a Lei de Acesso à Informação e ouvidoria pública.

#### **4.1. Análise do Índice de Transparência**

Para fins de compreensão da capacidade das casas legislativas promoverem a transparência pública e o acesso à informação, considerar-se-á a disponibilização de informações sensíveis às atividades de controle e acompanhamento das casas legislativas. Entre as possíveis buscas estão os relatórios de atividades – documento pelo qual uma unidade ou órgão de controle pode descrever as ações realizadas –, ademais de laudos, pareceres, operações, recomendações e/ou informações de processos por elas conduzidas. Assim, por meio destes, os aspectos da disponibilização, localização e facilidade para se encontrar tais dados serão avaliados para compor o índice de transparência.

Informações sobre as atividades de controle interno – tais como as auditorias de contas, avaliações da gestão, combate à corrupção, correição e ouvidoria – costumam ser descritas nesses relatórios a fim de prestar contas e demonstrar a atuação dos organismos que zelam pela ílibada gestão pública e atuação com maior eficiência e efetividade.

Antes, e de maneira oportuna, destaca-se que transparência pública e acesso à informação pública não são sinônimos, mas complementares ao conceito de uma ílibada gestão pública. Com base na Lei Complementar nº 131/2009, a qual estabelece, entre outras, nova redação acerca da obrigatoriedade do Estado publicizar as receitas e despesas de toda entidade pública por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), e considerando a Lei nº 12.527/2011, que dispõe sobre os procedimentos para a promoção do acesso à informação assegurada nos artigos 5, 37 e 216 da Constituição Federal, verificam-se as distinções entre ambas as legislações.

É comumente sabido que todos os órgãos e entidades públicas devem proporcionar de maneira transparente as informações de interesse aos cidadãos. Contudo, a primeira (LC nº 131/2009) diz respeito à Lei da Transparência, sendo que a segunda (Lei nº 12.527/2011) trata da Lei de Acesso à Informação.

Apesar de semelhante, a LC 131/2009 foi instituída com fins de proporcionar a divulgação sistemática das informações financeiras e orçamentárias, conforme segue a nova redação do Art. 48, Inciso II, em que a transparência será assegurada mediante “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2009). A Lei nº 12.527/2011, por sua vez, instituiu o direito de qualquer cidadão requerer dados que seja de seu interesse, como informações e documentos públicos, sem a necessidade de se justificar para o dito serviço, consoante ao Art. 10, parágrafo 3º, onde se lê “São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público” (BRASIL, 2011).

Com isso, compreendendo a diferença entre a prévia disponibilização de informações pelo poder público e aquelas acessadas por meio de provocações realizadas pelo cidadão, passa-se à análise propriamente dita do primeiro índice – de um total de três – acerca da transparência das atividades institucionais de controle interno parlamentar. Idealmente é que sejam publicados os relatórios contendo as atividades desenvolvidas ao longo do período, não somente como parte da *accountability*, mas numa compreensão ampliada de munir o cidadão com dados capazes de o empoderar no sentido de acompanhar e cobrar por mais e melhores serviços públicos.

É pertinente registrar que no âmbito dos poderes executivos, enquanto parte importante da *accountability* e prestação de contas à sociedade, muitos órgãos de controle interno destes poderes passaram a produzir os relatórios de atividades e, já há alguns anos,

vêm trabalhando na publicidade das atividades desenvolvidas (OLIVIERI; NAKANO, 2014). Neles, os órgãos controladores e corregedores de cada ente federado buscam identificar as atividades realizadas em cada ano de exercício, além de conceber uma memória institucional – importante para compreensão orgânica deles.

Abaixo segue a situação em 2018 de transparência do controle interno legislativo dos quatro parlamentos objeto.

Tabela V: Disponibilização de relatórios de controle interno

	Relatório		
	Ocorrência	Porcentual	Identificação
Declara que há produção de relatórios	3	75%	SF, CD e CMSP
- Relatório disponível on-line no portal eletrônico	1	25%	CD
- Relatório disponibilizado apenas mediante solicitação	2	50%	SF e CMSP
Informação inconclusiva sobre o relatório	1	25%	ALESP
<b>TOTAL:</b>	<b>4</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaborado pelo Autor

As informações disponíveis junto ao portal eletrônico das respectivas casas legislativas e os relatórios de atividades das unidades de controle interno foram as principais fontes de informações utilizadas nesta etapa da pesquisa. Apesar da não obrigatoriedade de elaboração do relatório, 03 (três) unidades declararam produzir. Destes, somente a Câmara dos Deputados possui publicação eletrônica regular dos relatórios de atividades produzidos pela Secretaria de Controle Interno (Secin), divididas em auditoria de recursos humanos, auditoria contábil e operacional, auditoria de tecnologia de informação, auditoria de licitações, contratos e patrimônio e auditorias conjuntas. As demais 02 (duas) unidades, Senado Federal e Câmara Municipal de São Paulo, declararam produzir, mas com o acesso mediante solicitação. A única com informações inconclusivas é a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), para o qual não atenderam à solicitação de informação e tampouco foram encontrados dados relativos ao controle interno em seu portal eletrônico.

Numa analogia ao controle interno realizado pelo Governo Federal, de acordo com D'Abadia (2015), o Poder Executivo historicamente reuniu, na condição de principal executor das despesas públicas, o fortalecimento dos aspectos de controle interno, acabando “por se tornar o principal representante da sua espécie, notadamente na figura da Controladoria Geral da União” (D'ABADIA, 2015, p. 24). Na mesma toada, é importante assimilar que há “existência de previsão e institutos constitucionais e legais para o amplo exercício da função fiscalizadora pelo Parlamento Brasileiro, mas que ainda é tímida essa vertente de atuação parlamentar se comparada com a atividade legiferante” (D'ABADIA, 2015, p. 25), o que pode explicar a ainda incipiente disponibilização aberta dos relatórios.

No quesito índice de transparência, portanto, importante para “ aferir se o órgão dá publicidade aos resultados de sua atuação através da disponibilização do relatório de atividades” (OLIVIERI, 2011a, p. 12), as unidades de controle interno receberam pontuações com base na existência e publicidade das informações reunidas na forma de relatórios, ademais de todo o processo que envolveu a solicitação de preenchimento do questionário de pesquisa. Esse índice é construído a partir da disponibilização de dados mediante solicitação, acionamento da LAI e não atendimento, além do relatório de atividades no portal ou mediante solicitação.

O índice atribui nota zero para aquele que não cumpre a LAI e/ou não publica e nem produz o relatório mesmo depois da solicitação. A nota 0,5 (meio) é dada àquele que cumpre a LAI, mas não publica o relatório. Já a pontuação completa, de 1,0 (um), é atribuída à unidade que correspondeu a solicitação por e-mail e/ou disponibiliza o relatório em seu portal. Com isso, elaborou-se a seguinte tabela:

Tabela VI: Índice de Transparência e acesso à informação do controle interno legislativo

	FEDERAL		ESTADUAL	MUNICIPAL	NOTA
	Senado Federal	Câmara dos Deputados	Assembleia Legislativa	Câmara Municipal	
Disponibilização dos dados mediante solicitação simples por E-mail	✓	✓	-	✓	1
Disponibilização dos dados mediante Lei de Acesso à Informação	-	-	-	-	0,5
Não atendeu à solicitação	-	-	✓	-	0
Tempo para resposta	3 dias úteis	8 dias úteis	-	1 dia útil	-
Há produção de relatórios de atividades ou equivalente?	Sim	Sim	-	Sim	0 ou 1
Estes relatórios são de públicos?	Sim	Sim	-	Não	0 ou 1
Estes relatórios podem ser solicitados?	Sim	Sim	-	Sim	0 ou 1
Onde/Como obter estes relatórios?	Solicitação	Internet	-	Solicitação	0,0 - Não 0,5 - Solicitação 1 - Internet
<b>NOTA DE AVALIAÇÃO (De Zero a Cinco)</b>	<b>4,5</b>	<b>5,0</b>	<b>0</b>	<b>3,5</b>	

Fonte: Elaborado pelo Autor

A melhor pontuação foi observada pela Câmara dos Deputados, em que sua Secretaria de Controle Interno atendeu a solicitação encaminhada por e-mail e publica regularmente os relatórios produzidos. No próprio portal da Casa é indicado que as publicações são parte integrante do atendimento à Lei nº 12.527/2011 (LAI). Contudo, a Auditoria do Senado Federal e o Núcleo Técnico de Controle Interno da Câmara Municipal de São Paulo, apesar de atenderem à solicitação de e-mail, obtiveram nota 0,5 (meio) no quesito relatório, pois declararam produzir o documento, mas disponibilizados à sociedade mediante solicitação. Por fim, o único a receber a nota 0 (zero) foi o Núcleo de Fiscalização e Controle

da ALESP, o qual não atendeu à solicitação de informação – mesmo com o acionamento da Ouvidoria Parlamentar – e não foi encontrado quaisquer relatórios relacionados ao controle interno.

Em geral, a média do índice de transparência é de 3,25. Essa média pode indicar o baixo comprometimento dos parlamentos com a transparência e prestação de contas à sociedade. Para tanto, reitera-se que os relatórios de atividades não são exigidos por lei; porém, é parte integrante e fundamental da *accountability* do serviço público.

#### **4.2. Análise do Índice de Atividades**

O índice de atividades do controle interno “busca informar se os órgãos realizam as atividades típicas de controle” (OLIVIERI, 2011a, p. 18). Elaborado a partir do trabalho de avaliação da qualidade do controle interno do trabalho de Olivieri (2011a), do relatório de acompanhamento realizado pelo Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) e questões extras que melhor agregam ao presente trabalho, 10 (dez) questões fundamentais para a avaliação do desempenho foram traçadas.

Divididos em dois eixos, um constitucional e outro institucional, o primeiro relaciona 04 (quatro) perguntas sobre o cumprimento das atividades listadas nos incisos I, II, III e IV do Art. 74 da Constituição Federal, e o segundo traz 06 (seis) perguntas sobre as atividades protocolares do controle interno, todas elas dicotômicas de “sim ou não”.

Tabela VII: Parte do questionário aplicado

<b>Eixo</b>	<b>Pergunta</b>	<b>Fonte</b>
Eixo Constitucional	Avaliação de cumprimento das metas previstas no plano plurianual?	Art. 74, Inc. I
	Comprovação da legalidade e avaliação de resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial?	Art. 74, Inc. II
	Exercício do controle das operações de créditos, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres?	Art. 74, Inc. III
	Apoio ao controle externo no exercício da missão institucional?	Art. 74, Inc. VI
Eixo Institucional	Faz auditoria operacional?	CONACI
	Faz auditoria de contas?	CONACI
	Faz auditoria de gestão?	CONACI
	Faz planejamento das auditorias?	CONACI
	As recomendações são adotadas?	CONACI
	Promove a transparência pública?	CONACI

Fonte: Elaborado pelo Autor

Informa-se que o eixo constitucional faz parte de uma análise para fins de verificação do cumprimento do Art. 74 da lei maior nacional, cada item podendo pontuar 0 (zero) para resposta negativa ou 1 (um) para resposta positiva. Já no eixo institucional as atividades como auditorias operacionais, auditorias de contas, auditorias de gestão, planejamento das auditorias, acompanhamento da adoção das recomendações feitas pelo controle interno, e promoção da transparência, foram organizadas igualmente em questões dicotômicas e com pesos iguais para pontuação.

Ademais daquilo que está instituído pelos incisos I, II, III e IV do Art. 74 da Constituição Federal (1988), incluem-se as seis questões do eixo institucional, pois as auditorias operacionais e de contas são tradicionalmente as atividades desempenhadas pelos controles, entendido então como funções básicas. Já a auditoria de gestão, ainda que uma atividade recente – de acordo com os diagnósticos do CONACI (2009; 2013), é uma importante via de avaliação do trabalho desenvolvido. No caso do planejamento das auditorias

e de adoção das recomendações exaradas, etapas “pré” e “pós” controle, estes são momentos decisivos ao bom desempenho do controle. E para a promoção da transparência pública, avalia-se a importância de os parlamentos promoverem uma maior transparência de suas iniciativas e resultados obtidos. Nesse âmbito, a Lei de Acesso à Informação, que regulamenta o acesso à informação pública, é uma das principais ferramentas para o fortalecimento da *accountability*, legitimando a sociedade no seu direito de acompanhar e ter acesso aos documentos públicos.

As perguntas, portanto, foram estruturadas de acordo com os parâmetros constitucionais e aqueles adotados na avaliação da qualidade do controle interno do trabalho de Olivieri (2011a) e com base no mencionado documento de Perfil dos Recursos Humanos dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal, do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI, 2009; 2013).

A partir das questões acima elencadas, avaliaram-se todas as respostas fornecidas pelas unidades e, quando da possibilidade, a busca da informação nos relatórios e portais dos parlamentos, preenchendo, dessa forma, a tabela abaixo. Os resultados das questões dos eixos indicam a faixa que compõem a nota, sendo o resultado 1 (um) para a realização da atividade avaliada, e a nota 0 (zero) para a ausência da dita atividade, somadas ao fim.



Tabela VIII: Índice de Atividades do controle interno legislativo

		<b>FEDERAL</b>		<b>ESTADUAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>	
<b>ATIVIDADE</b>		Senado Federal	Câmara dos Deputados	Assembleia Legislativa	Câmara Municipal	<b>NOTA</b>
Atividade Constitucional	Avaliação de cumprimento das metas previstas no plano plurianual	Não	Não	-	Não	0 ou 1
	Comprovação da legalidade e avaliação de resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial	Sim	Sim	-	Sim	0 ou 1
	Exercício dos controles das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres	Não	Não	-	Sim	0 ou 1
	Apoio ao controle externo no exercício da missão institucional	Sim	Sim	-	Sim	0 ou 1
Atividade Institucional	Realiza auditoria operacional	Sim	Sim	-	Sim	0 ou 1
	Realiza auditoria de contas	Sim	Sim	-	Sim	0 ou 1
	Realiza auditoria de gestão	Sim	Sim	-	Sim	0 ou 1
	Faz planejamento das auditorias	Sim	Sim	-	Sim	0 ou 1
	As recomendações são adotadas	Sim	Sim	-	Sim	0 ou 1
	Promove a transparência pública	Sim	Sim	-	Sim	0 ou 1
<b>NOTA DE AVALIAÇÃO (De Zero a Dez)</b>		<b>8</b>	<b>8</b>	<b>-</b>	<b>9</b>	

Fonte: Elaborado pelo Autor

Vale destacar que a auditoria operacional diz respeito ao “acompanhamento e avaliação da conformidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial da despesa” (CONACI, 2009, apud OLIVIERI, 2011a, p. 18). Por auditoria de contas entende-se a “verificação do resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial” (CONACI, 2009, apud OLIVIERI, 2011a, p. 18). A auditoria de gestão é a capacidade de o órgão realizar auditoria na forma de “acompanhamento e avaliação da efetividade da gestão pública e dos programas governamentais” (CONACI, 2009, apud OLIVIERI, 2011a, p. 18). No caso do planejamento da auditoria, considera-se a elaboração de um plano anual de auditorias, verificando se os estados “definem os procedimentos a serem executados e o direcionamento dos trabalhos com a finalidade concretizar os objetivos propostos pelo órgão” (CONACI, 2009, apud OLIVIERI, 2011a, p. 18). A questão de adoção das recomendações exaradas indica o “grau de efetividade da atividade de controle” (CONACI, 2009, apud OLIVIERI, 2011a, p. 18), representando o impacto das atividades do controle interno na administração pública. E por fim, a promoção da transparência está relacionada à realização das ações de fomento e processamento do acesso às informações públicas.

Partindo da análise da tabela, em relação ao eixo constitucional, infere-se que todas as 03 (três) unidades respondentes declararam não realizar a avaliação de cumprimento das metas previstas no plano plurianual. Por outro lado, no quesito de comprovação da legalidade e avaliação de resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, e no quesito de apoio ao controle externo no exercício da missão institucional, os 03 (três) respondentes declararam positivamente à realização da atividade. Único divergente ficou com o exercício dos controles das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres, para o qual somente o Núcleo Técnico de Controle Interno da CMSP declarou realizar. Somente o órgão da ALESP não pôde ser avaliado em função da falta dos ditos dados.

No eixo institucional as respostas de todas as 03 (três) unidades respondentes foram positivas ao desenvolvimento das atividades perguntadas. De acordo com elas, as ações de auditoria operacional, auditoria de contas, auditoria de gestão, planejamento das auditorias, adoção das recomendações feitas pela unidade e promoção da transparência, são cumpridas. Somente no caso da ALESP não foi possível identificar a realização de tais atividades. Mesmo em explorações junto ao portal eletrônico não foram encontrados dados acerca do controle interno do parlamento paulista. Destaca-se que esta situação é preocupante, sobretudo pela não pontuação no quesito de promoção da transparência pública, fundamental ao exercício do controle interno e fomento ao controle social.

Assim, os somatórios das notas observadas em relação ao índice de atividades conferiram valores iguais para a Auditoria do Senado Federal e à Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados, ambos com 08 (oito) pontos cada um. Já a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo não pontuou em razão dos motivos já elucidados. E por fim, o Núcleo Técnico de Controle Interno da Câmara Municipal de São Paulo obteve 09 (nove) pontos do total de dez possíveis, tendo faltado somente com a função constitucional da avaliação de cumprimento das metas previstas no plano plurianual

Considerando o panorama geral do índice de atividades – de duas notas 08, uma nota 09 e uma não pontuada –, a média de 6,25 em relação às quatro casas legislativas indica um cenário de atenção, ainda que puxado essencialmente por uma das casas, pois não poderia faltar ao órgão de controle a ausência de qualquer das atividades. Contudo, considerando somente as três unidades que pontuaram, a média passa a ser de 8,33, nota relativamente elevada frente à média anterior.

Considerando os sete anos de promulgação da Lei de Acesso à Informação, em 2011, o fato registrado com a ALESP é um indicativo de especial atenção frente as graves faltas identificadas por ocasião da coleta dos dados. Não corresponder à solicitação de

informação, sem ao menos dever satisfações ao cidadão, é um descumprimento da legislação e ruptura no laço de confiança deste poder público constituído para com a sociedade. Entretanto, as demais três unidades respondentes declararam ser formalmente responsáveis pela promoção da transparência pública, fato muito positivo para a promoção da publicidade de iniciativas e resultados, ademais de terem cumprido com as ditas obrigações.

### 4.3. Análise do Índice de Qualidade

Neste capítulo dar-se-á uma avaliação de todos os resultados obtidos a partir da análise individual e conjugada dos índices de transparência e de atividade. O índice de qualidade, portanto, corresponde ao somatório das ditas avaliações possibilitadas pelo estudo das unidades de controle interno de cada Poder Legislativo objeto da pesquisa, conforme segue abaixo.

Tabela IX: Índice de Qualidade do controle interno legislativo

Escala		Zero a Cinco	Zero a Dez	Zero a Quinze
CASA LEGISLATIVA	UNIDADE	Índice de Transparência (A)	Índice de Desempenho (B)	Índice de Qualidade (A + B)
Senado Federal	Auditoria do Senado Federal	4,5	8,0	12,5
Câmara dos Deputados	Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados	5,0	8,0	13
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo	Núcleo de Fiscalização e Controle	0,0	0,0	0,0
Câmara Municipal de São Paulo	Núcleo Técnico de Controle Interno	3,5	9,0	12,5
<b>MÉDIA GERAL</b>		<b>3,25</b>	<b>6,25</b>	<b>9,5</b>
<b>MÉDIA LIMPA</b>		<b>4,33</b>	<b>8,33</b>	<b>12,66</b>

Fonte: Elaborado pelo Autor

Das quatro unidades de controle interno legislativo nenhum obteve pontuação máxima de quinze no quesito qualidade. A Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados foi a que melhor apresentou resultados, com 13 (treze) pontos. Em seguida vêm os órgãos do Senado Federal, por meio de sua Auditoria, e da Câmara Municipal de São Paulo, por meio do Núcleo Técnico de Controle Interno, ambos com 12,5 (doze e meio) pontos. E por fim, conforme elucidado nos tópicos anteriores, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo não pontuou em função da indisponibilidade das ditas informações.

No caso específico da ALESP, a condição que o fez observar negativa avaliação foi o seu não cumprimento do pedido de informação, desrespeitando os princípios legais da LAI. Por essa razão, ainda que a ALESP venha num futuro comprovar a realização das atividades de controle interno, o descumprimento evidente da Lei nº 12.527/2011 é um fator sobremaneira crítico ao que se busca efetivar por meio das instituições públicas de controle. A postura do parlamento paulista impediu, entre outros, que o controle social fosse materializado e indicando com isso a fragilidade de sua organização institucional no exercício da função controladora, ademais do ultraje à representação do povo.

Não obstante, é importante notar que as outras 03 (três) unidades pontuaram positivamente, atendendo individualmente a mais de 80% (oitenta por cento) da pontuação possível no índice de qualidade.

O Senado e a Câmara dos Deputados registraram o melhor desempenho no índice de transparência, com 90% (noventa por cento) e 100% (cem por cento), respectivamente, de aproveitamento, frente os 80% (oitenta por cento) de ambos no índice de desempenho. Já a Câmara Municipal de São Paulo observou característica inversa ao pontuar melhor no índice de atividades, com 90% (noventa por cento) de cumprimento, ante os 70% (setenta por cento) alcançado no índice de transparência.

Numa análise global, a média geral alcançada foi de 9,5 (nove e meio), ou aproximadamente 63% (sessenta e três por cento) de atendimento aos itens questionados. Essa, no entanto, quando considerada a média limpa, isto é a média daqueles que pontuaram e excluindo a ALESP, o valor passa a ser de 12,66 (doze pontos e sessenta e seis avos), ou aproximadamente 84% (oitenta e quatro por cento) de atendimento aos itens questionados – fato positivo que indica os esforços no cumprimento das atividades de controle interno.

Ainda que a média limpa seja de 12,66 pontos, não se exclui a responsabilidade para com a ALESP que faz o índice cair para 9,5 pontos. Essa média geral é um indicativo da necessidade de atenção e melhorias no que tange à transparência pública e aperfeiçoamento das atividades desempenhadas. Tal quadro atual pode ser explicado, entre outros, pelo fato de:

- O Senado Federal e a Câmara Municipal de São Paulo fornecem os dados dos trabalhos executados no âmbito do controle interno mediante solicitações, repassando a função ativa (de provocação) ao cidadão, sendo que apenas a Câmara dos Deputados publica em seu portal eletrônico tais dados, assumindo a responsabilidade enquanto lado ativo na produção destas informações.
- Nenhum dos poderes legislativos avaliados obteve pontuação máxima no índice de qualidade.
- A única ocorrência de pontuação completa dentre todos os índices foi observada unicamente pela Câmara dos Deputados no quesito transparência.
- Apesar da plena vigência da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a ALESP não correspondeu à solicitação.

Em suma, os índices avaliados nesta pesquisa indicam o quadro relativamente positivo para as três unidades que responderam e um quadro muito negativo para o parlamento paulista. Estes resultados indicam, em partes, o caráter recente das ditas atividades no âmbito do poder público quando comparadas às demais funções do Estado. Conforme identificado pelo CONACI (2009; 2013), a auditoria de gestão, ou seja, a que visa avaliar o

trabalho desenvolvido, por exemplo, é uma atividade contemporânea que, na conjugação com a visão de Varela Álvarez (2003), pode ser um fluxo de modernização da Administração Pública.

## 5. CONCLUSÃO

De acordo com Fukuyama (2005), que entende o fortalecimento da capacidade institucional por medidas de controle e efetividade do Estado, o comportamento dos funcionários públicos pode ser influenciado por corrupções e compensações pessoais em detrimento do bem e interesses públicos. Assim, na perspectiva da escolha pública, Fukuyama (2005) vê na reformulação das motivações dos funcionários do governo a inserção de normas em que “a abordagem geral para alinhar os interesses dos dirigentes e agentes *é promover maior transparência (uma bela maneira de descrever a monitoração do seu comportamento)* e então torná-los responsáveis por seus atos pelo uso de prêmios e punições” (FUKUYAMA, 2005, p. 73, grifo nosso).

E de maneira a relacionar, portanto, o controle interno é por excelência o exercício do acompanhamento prévio e concomitante dos atos e atividades do Estado para o zelo da integridade e ilibada postura dos agentes investidos no cargo público. Com isso, a gestão administrativa por meio da aplicação de metodologias de auditorias e fiscalizações nos âmbitos financeiro, patrimonial, orçamentário, contábil e operacional, ademais da avaliação do cumprimento das metas e objetivos consonante à devida regularidade dos mesmos, são funções capazes de impactar de maneira positiva a qualidade da gestão pública e na relação de democratização dos vínculos do Estado para com a sociedade (OLIVIERI, 2010).

Olhar, portanto, a arquitetura institucional de prestação de contas do próprio poder é uma iniciativa com potencial de melhor compreender os mecanismos de defesa do estado e integridade pública que permeiam a execução das atividades legislativas. E como esses órgãos são parte fundamental na promoção da democracia, ao propiciar a transparência e

responsabilização da ação governamental (OLIVIERI, 2011-b), pode-se considerar a existência do controle interno como positivo.

O enfoque neoinstitucionalista de análise descritiva e comparada das estruturas administrativas de controle interno dos poderes legislativos possibilitou a visualização da capacidade de gestão das unidades avaliadas, de modo que se explorou a atuação do controle interno na condução de uma administração responsável. As diferenças entre cada uma das unidades avaliadas indicam os diferentes níveis de legitimidade dos órgãos legislativos ao controle interno.

Como exposto por Salvador Serna (2001), a disposição administrativa interfere nas tomadas de decisões dos agentes, o que pode apontar as razões do negativo desempenho isolado do parlamento paulista. O Núcleo de Fiscalização e Controle da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, integrante da estrutura administrativa da Mesa Diretora, divide com a Assessoria de Planejamento e Auditoria Interna algumas funções de *accountability* da casa. Em outras palavras, numa análise sobrepajada, o resultado desfavorável da ALESP pode ser em função do conflito destas atribuições – o que possivelmente será sanada com a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 28/2017 para criação da Controladoria Geral da ALESP, que, caso concretizado, centralizará o exercício de todas as “funções de controle e auditoria internos no âmbito da ALESP por intermédio do acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” (SÃO PAULO, 2017).

Tal como exposto por Varela Álvarez (2003), a dinâmica de contextualização de mudanças contemporâneas são parte das reformas administrativas conduzidas por governos no sentido de corresponderem aos anseios populares, tratados como pressões por mais e melhores serviços públicos, incorporação de novos problemas nas agendas governamentais, entre outros. Hoje, no entanto, as reformas deram lugar às modernizações administrativas



(RAMIÓ, 1996, apud VARELA ÁLVAREZ, 2010), para o qual estas iniciativas abarcaram os princípios de melhoria dos serviços e atualização do aparato burocrático à contemporaneidade – independentemente dos contextos (VARELA ÁLVAREZ, 2010).

Nesse sentido, as unidades do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Câmara Municipal de São Paulo conseguiram reproduzir positivamente as funções de controle interno. Como órgãos e unidades de controle e defesa do Estado, importante na manutenção da burocracia governamental e responsáveis por colocarem em prática as ações de coibição dos atos danosos à administração pública (NAKANO, 2017), os três observaram pontuações razoáveis nos quesitos transparência e desempenho, ademais da consequente performance no âmbito da qualidade.

Em relação ao quesito transparência, no intervalo possível de zero a cinco, a Câmara dos Deputados foi a única a atingir pontuação plena de 5,0 (cinco), indicando plenos cumprimentos das normas e aspectos do controle. Em seguida, o Senado, por sua vez, registrou 4,5 (quatro e meio) pontos em função da disponibilização dos relatórios mediante solicitação, apesar de responder como sendo públicos, frente o livre acesso possibilitado pela Câmara em seu sítio eletrônico. E a Câmara Municipal de São Paulo obteve 3,5 (três e meio) pela declaração de os relatórios não serem públicos e seu acesso se dando mediante solicitação. Assim, em termos gerais, as três áreas demonstraram cumprir mais da metade dos quesitos avaliados, sendo um dos principais fatores positivos a própria informação de produção dos relatórios de atividades - importante memória institucional e registro formal das prestações de contas para com a sociedade.

Já no quesito índice de atividades a melhor pontuação foi observada pela Câmara Municipal de São Paulo, com 9,0 (nove) pontos de dez totais, em que foi indicada apenas a não realização constitucional da avaliação de cumprimento das metas previstas no plano plurianual. E de maneira seguida o Senado e Câmara dos Deputados obtiveram 8,0 (oito)

pontos cada, faltando de igual forma em ambos a própria avaliação do PPA, tal qual o parlamento municipal paulistano, ademais de declarar não realizar os exercícios dos controles das operações de créditos, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres.

E por último, fruto da soma das médias alcançadas nos índices de transparência e atividades, o melhor resultado foi observado pela Câmara dos Deputados, por meio de sua Secretaria de Controle Interno, com 13 (treze) pontos de um total possível de quinze, seguido pela Auditoria do Senado Federal e Núcleo Técnico de Controle Interno da Câmara Municipal de São Paulo, com 12,5 (doze e meio) pontos para ambas as áreas. Dessa forma, tais números indicam um processo de institucionalização forte, já que a média limpa de 12,66 (doze pontos e sessenta e seis avos) representa aproximadamente 84% de atendimento aos itens questionados.

Assim, observando a mudança administrativa como uma medida de modernização frente aos diversos desafios colocados pela evolução e desenvolvimento do seu meio ao qual se está inserido, conforme Araújo (2000), as atividades desenvolvidas podem ser fruto de uma mudança de cultura administrativa de valores assumidos em função das novas demandas - como o desmantelamento de esquemas ilícitos e o combate à corrupção. E como as administrações públicas são envoltas por regras e normas que influenciam na maneira que estes funcionam, tal qual a burocracia weberiana de estrutura racional, cabe esclarecer, por fim, que este trabalho não se propôs a exaurir o tema, cabendo a demonstração formal sob metodologia científica das atuais atividades desempenhadas por ocasião do controle interno legislativo. Ao realizar uma radiografia do cenário atual, buscou-se tecer críticas e elogios pontuais aos desempenhos destas atividades, abrindo, inclusive, possibilidade de novas abordagens para pesquisas futuras em relação à propostas e/ou soluções para os atuais resultados auferidos pelas unidades de controle e fiscalização dos poderes legislativos do Estado brasileiro.

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 31, no 1, pp. 3-55, 1988.

ARAÚJO, Joaquim Filipe. Tendências recentes de abordagem à Reforma Administrativa. *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. Vol. 1, nº 1, pp. 38-47, 2000.

\_\_\_\_\_, Joaquim Filipe. Considerações sobre o conceito de Reforma Administrativa. *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. Vol. 2, nº 2, pp. 60-63, 2001.

\_\_\_\_\_, Joaquim Filipe. Da Nova Gestão Pública à Nova Governação Pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública. In: H. Silvestre & J. F. Araújo (Coord.). *Coletânea em Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora, pp. 25-61, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; et al. Una nueva gestión pública para América Latina. *Documento del CLAD*, 1998.

BRITO, Jaime Ricardo. Breve Histórico do Controle Interno do Poder Executivo Federal: Origem, evolução. Modelo atual e visão futuro. *Revista de Negócios: Business Review*. ISSN 1980-2080. No. 7 – Mar./2009.

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

CONACI, Conselho Nacional de Controle Interno. *Diagnóstico do Perfil dos Recursos Humanos dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal*. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Controle Interno. *Diagnóstico do Perfil dos Recursos Humanos dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal*. Brasília, 2013.

D'ABADIA, Bruno. Panorama do controle e da transparência na Administração Pública. *Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa*: Brasília, 2015.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de estados: governo e organização no século XXI*. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GALOFRÉ, Alberto. La calidad, la modernización y la mejora continua en las administraciones públicas: La orientación al ciudadano. *II Jornada de Calidad y Mejora de las Administraciones Públicas*. Navarra: 2004.

LIMA, Helton R. Controle Externo, Administração Pública e Transparência Administrativa. *Revista da AGU*. Brasília, v. 7, n. 17, p. 137-178, 2008.

LOCKE, J. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Traduções de Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro, 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. *O Espírito das Leis*. Trad. Cristina Muraschco. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

NAKANO, Bruno Massayuki. A organização do aparato de controle político-administrativo do Brasil e da Espanha: Diferenças e similaridades do controle interno. In: *Congresso Brasileiro de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, II, 2017, Belo Horizonte. Anais eletrônicos: Belo Horizonte, pp. 86-99 2017. Disponível: <[www.conpublica.org/getbriefing.php](http://www.conpublica.org/getbriefing.php)>. Acesso em 15 out. 2018.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 out. 2018.

OLIVIERI, Cecília. *A lógica política do controle interno - O monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Ed Annablume, 2010.

\_\_\_\_\_, Cecília. Controle Interno nos estados brasileiros. In: *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, XXXVII, 2011a, Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_APB31.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB31.pdf)>. Acesso em 15 out. 2018.

\_\_\_\_\_, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, Oct. 2011b. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122011000500007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000500007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 out. 2018.

OLIVIERI, Cecília; NAKANO, Bruno Massayuki. Controle Interno nos Estados Brasileiros: Evolução, Transparência e Desempenho. In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, XIX, 2014, Quito. Anais eletrônicos: Quito, 2014. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0077915.pdf>>. Acesso em 15 out. 2018.

OMMATI, Fides. Dos freios e contrapesos entre os poderes do estado. *R. Info. Legis*. Brasília, a. 14, n. 55, p. 55-82, 1977.

RIBEIRO, Renato Janine. *A Democracia. Coleção Folha Explica*. São Paulo, 3ª ed., 2008.

SALVADOR SERNA, Miquel. El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, nº 20, 2001.

SPECK, Bruno; FERREIRA, Valeriano M. (Coord.). *Sistemas de Integridade nos Estados Brasileiros*. São Paulo: Instituto ETHOS de Empresas e Responsabilidade Social, 2012.

VARELA ÁLVAREZ, Enrique José. *Las Administraciones Públicas Contemporáneas en España - Una visión multidisciplinar desde el estado de las autonomías*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicions, 2003.

\_\_\_\_\_, Enrique José. *Gestión Pública y Gobernanza Local en Perspectiva Comparada - Las políticas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el norte de Portugal*. 2010. 497 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

WEBER, Max. *O que é a burocracia*. Ed. Conselho Federal de Administração, 2012. Disponível em: <[http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro\\_burocracia\\_diagramacao\\_final.pdf](http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf)>. Acessado em: 30/10/2018.

## LEGISLAÇÕES

BRASIL. *Constituição Federal, 1988*. Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 05 out. 1988.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101*, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 mai. 2000.

BRASIL. *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. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 mai. 2009.

BRASIL. *Lei nº 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. *Lei nº 12.846*, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 ago. 2013.

BRASIL, *Medida Provisória nº 103*, de 01 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jan. 2003. Seção 1 – Edição Especial, p. 1.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução da Câmara dos Deputados nº 69*, de 21 de junho de 1994. Dispõe sobre a Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - Suplemento - 22/6/1994, Página 2

SÃO PAULO (Estado). *Constituição Estadual, 1989*. Constituição: Estado de São Paulo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 05 out. 1989.

SÃO PAULO (Estado). Decreto Estadual nº 58.052, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso às informações, e dá outras providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 16 mai. 2012.

SÃO PAULO (Estado). *Resolução ALESP nº 776*, de 14 de outubro de 1996. Dispõe sobre a Reforma Administrativa da ALESP, implantando nova Estrutura Administrativa, instituindo Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos. Diário Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, 14 out.1996.

SÃO PAULO (Estado). *Projeto de Lei Complementar ALESP nº 28*, de 04 de outubro de 2017. Cria a Controladoria Geral da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e dá providências correlatas. Propositura da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal nº 13.638*, de 04 de setembro de 2003. Dispõe sobre a organização administrativa direta e institucional da Câmara Municipal de São Paulo. Publicada na Diretoria Geral da Câmara Municipal de São Paulo, em 04 de setembro de 2003.

SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal nº 14.381*, de 07 de maio de 2007. Acresce, revoga e altera dispositivos da Lei nº 13.637, de 4 de setembro de 2003, da Lei nº 13.638, de 4 de setembro de 2003, da Lei nº 14.259, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. Publicada na Secretaria Geral Parlamentar da Câmara Municipal de São Paulo, em 09 de maio de 2007.

SENADO FEDERAL, *Resolução nº 11/2017* – Regulamento Administrativo do Senado Federal. Consolida as alterações promovidas na estrutura administrativa do Senado Federal em 2016. Diário do Senado Federal, nº 98, Brasília, DF, de 07 de julho de 2017, suplemento, p. 3.

## ANEXO I

*(Questionário de Pesquisa Aplicado)*



**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO  
PÓS-GRADUAÇÃO EM LEGISLATIVO E DEMOCRACIA**

Pesquisa de campo para instrução do Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização)

Interessado: Bruno Massayuki Nakano

Orientador: Prof. Dr. Marcello Fragano Baird

**À unidade de Controle Interno,**

A presente pesquisa tem como intuito analisar as estruturas das unidades de controle interno das casas legislativas do Congresso Nacional, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e Câmara Municipal de São Paulo. As informações prestadas em resposta a este questionário serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos, ou seja, de redação do TCC e artigos científicos. Solicitamos que a resposta seja enviada neste mesmo documento.

Reiteramos os mais altos protestos de distinta consideração e o importante apoio ao avanço acadêmico no campo da gestão pública brasileira.

Atenciosamente,

São Paulo, 15 de maio de 2018.

## QUESTIONÁRIO

1. Esta casa legislativa possui departamento/unidade de controle interno?

Sim ( ) Não ( ).

1.1. Qual o nome do departamento/unidade responsável pelo controle interno?

R.:

1.2. Qual lei/norma que instituiu a atividade em questão (tipo, número e ano)?

R.:

1.3. Há subdivisão dentro da área responsável pelo controle interno? Quais?

R.:

2. Os servidores lotados são:

( ) Somente servidores efetivos de carreira.

( ) Somente servidores comissionados.

( ) Servidores efetivos e comissionados.

2.1. Quantos servidores desempenham/apoiam a atividade de controle interno? Destes, quantos são efetivos e/ou comissionados?

R.:

3. Há cargo ou carreira de auditor (ou equivalente) instituído formalmente para o exercício do controle interno?

Sim ( ) Não ( ).

4. Esta unidade realiza:

- Avaliação de cumprimento das metas previstas no plano plurianual?

Sim ( ) Não ( )

- Comprovação da legalidade e avaliação de resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial?

Sim ( ) Não ( )

- Exercício do controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres?

Sim ( ) Não ( )

- Apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional?

Sim ( ) Não ( )

- Faz auditoria operacional? Sim ( ) Não ( )

- Faz auditoria de contas? Sim ( ) Não ( )



- Faz auditoria de gestão? Sim (  ) Não (  )
- Faz planejamento das auditorias? Sim (  ) Não (  )
- As recomendações são adotadas? Sim (  ) Não (  )
- Promove a transparência pública? Sim (  ) Não (  )

**4.1.** Realiza alguma outra atividade não mencionada acima? Qual?

R.:

**5.** Como são encaminhadas e/ou processadas as irregularidades eventualmente identificadas no exercício do controle interno?

R.:

**6.** Há produção de relatórios de atividades?

Sim (  ) Não (  ).

**6.1.** Esses levantamentos são de conhecimento público (livre acesso)?

Sim (  ) Não (  ).

**6.2.** Onde encontrar?

R.:

**7.** Esta casa legislativa possui e/ou mantém de forma integrada sistema de controle interno com os demais poderes da república? Se sim, como é realizado?

R.: