



XVII COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA
Universidade, desenvolvimento e futuro na Sociedade do Conhecimento

Mar del Plata – Argentina
22, 23 e 24 de novembro de 2017
ISBN: 978-85-68618-03-5



A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE SOBRE A ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR

GUILHERME LUIZ

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
guilhermeluiz@hotmail.com

LUIZ ALBERTON

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
luiz.alberton@ufsc.br

MARIANA WAGNER DA SILVA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
mariiws@gmail.com

MICHELI AMARAL SOARES

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
ilehchim@hotmail.com

LUAN LOPES CARDOSO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
luanlopescardoso@yahoo.com.br

RESUMO

O controle no setor público – um dos mecanismos da governança pública – tem a finalidade de avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com intuito de garantir que ela aja sempre visando ao interesse comum. A Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo Federal, está sujeita a diversas formas de controle, como as realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). A presente pesquisa - de natureza descritiva e qualitativa - objetiva descrever a atuação destes órgãos sobre a área de gestão de pessoas e é desenvolvida por meio de um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o qual abrange o período compreendido entre os anos de 2011 a 2015. As atividades que fazem parte do escopo da pesquisa são: a apreciação de atos de pessoal a cargo do TCU, a análise do MTFC sobre os processos de pessoal e as trilhas de auditoria de pessoal realizadas pelo MTFC. Afinal, pondera-se que o conhecimento desta atuação pode acarretar o aprimoramento da gestão, bem assim, acredita-se que propagar o conhecimento sobre a estrutura de controle que cerca a Administração Pública é uma forma de fomentar o controle social.

Palavras-chave: Controle na Administração Pública. Gestão de Pessoas. Tribunal de Contas da União. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

1. INTRODUÇÃO

As necessidades humanas, materiais e imateriais, constituem o pressuposto de toda a atividade econômica. Algumas destas necessidades são satisfeitas por meio da iniciativa privada, outras são atendidas por meio das atividades desenvolvidas pelas entidades públicas. Diante disto, o Estado deve coordenar e disciplinar as atividades de interesse coletivo visando cumprir com o objetivo de atender as necessidades públicas da sociedade (KRONBAUER *et al.*, 2011).

Nessa empreitada, a Administração Pública não pode agir de modo arbitrário ou desarrazoado. Ela precisa submeter-se aos princípios constitucionais e às regras jurídicas, que representam os limites à atuação de seus agentes. Assim, é necessário desenvolver mecanismos de governança, os quais devem assegurar que a atuação dos administradores públicos seja voltada à finalidade administrativa e preze pelo o interesse público (FREITAS, 2004; CASTELLO BRANCO; DA CRUZ, 2013).

O controle na Administração Pública, que, para Timmers (2000), é um dos elementos da governança pública, é um tema em evidência e de grande relevância, pois, segundo Kronbauer *et al.* (2011) e Meirelles (2010), é um componente essencial à manutenção da qualidade institucional de um país. Além do mais, segundo Slomski (2011), o interesse pelo tema vem crescendo nos últimos anos devido à conscientização da população em exigir dos governantes maior controle e transparência, principalmente em relação à alocação de recursos públicos.

De acordo com a doutrina do direito administrativo, o Poder Executivo Federal se sujeita a diversas formas de controle, tais como o controle externo judicial; o controle externo legislativo político, exercido pelo Congresso Nacional ou por uma de suas casas; o controle legislativo financeiro, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), o controle social; o controle administrativo interno exercido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC); o controle administrativo interno exercido pela auditoria interna dos órgãos ou entidades da Administração; além de outros controles internos, como o hierárquico e a supervisão ministerial (MEIRELLES, 2010; MELLO, 2011; CARVALHO FILHO, 2013; JUSTEN FILHO, 2015).

Apesar das diversas formas de controles, este artigo propõe-se a estudar a atuação do MTFC e do TCU sobre os órgãos do Poder Executivo Federal, por meio de um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que é uma autarquia federal pertencente à Administração Indireta e vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

Cabe ressaltar que o TCU e o MTFC atuam sobre todas as condutas administrativas das entidades públicas do Poder Executivo. Contudo, o presente estudo - o qual se originou de pesquisa de dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-graduação em Contabilidade da UFSC - abrange as atividades de controle exclusivamente destinadas à área de gestão de pessoas, quais sejam a apreciação dos atos de pessoal sujeitos a registro realizada pelo TCU, a análise dos processos de pessoal realizada pelo MTFC e as trilhas de auditoria de pessoal realizadas pelo MTFC.

2 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É atribuição constitucional do Estado brasileiro a função de prestar serviços com qualidade adequada às necessidades do cidadão. Para desenvolver esta atribuição, a alta administração nas instituições públicas possui, além de poder político, autoridade sobre recursos, estrutura e pessoal. Em contrapartida, são necessários mecanismos de governança para que ela atenda ao interesse público e não aos seus próprios interesses ou de outrem (CASTELLO BRANCO; DA CRUZ, 2013).

Peters (2016) pondera que a ênfase na governança reflete as preocupações da sociedade sobre a capacidade de seus sistemas políticos agirem com eficiência e eficácia para resolverem problemas públicos. Nesta direção, Mendes (2008, p.19) afirma que governança pública é a maneira pela qual o Estado dispõe “de seu poder e sua autoridade para controlar e gerir recursos, englobando a capacidade técnica, financeira e gerencial de implementar políticas públicas consoantes com as demandas da sociedade”.

Na visão de Timmers (2000), governança pública está relacionada à preservação da inter-relação entre gestão, controle e supervisão das organizações, com vista à realização das políticas públicas de forma eficiente e eficaz e à sua respectiva prestação de contas (accountability). Percebe-se, ante o exposto, que o controle na Administração Pública está ligado à governança pública, podendo ser entendido como mecanismo para alcançá-la.

Em um Estado de direito, como o brasileiro, a Administração Pública está sujeita a controles, que possuem o intuito de evitar que ela se desgarre de seus objetivos, que desatenda às balizas legais e que ofenda os interesses públicos ou de particulares (MELLO, 2011). Ao se organizar a Administração neste tipo de Estado, são fixadas as competências de seus órgãos e agentes e são estabelecidos os tipos e formas de controle de toda a atuação administrativa, para defesa da própria Administração e dos direitos dos administrados (MEIRELLES, 2010), ou seja, “são concebidos diversos mecanismos para mantê-la dentro das trilhas a que está assujeitada” (MELLO, 2011, p.951).

Nessa perspectiva, Meirelles (2010) assegura que, em todas as suas manifestações, a Administração Pública deve atuar com legitimidade, seguindo as normas pertinentes a cada ato, e em conformidade com a finalidade e o interesse coletivo. Di Pietro (2013) acrescenta que a Administração deve atuar em consonância com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico, como a legalidade, a moralidade, a finalidade pública, a publicidade, a motivação, a impessoalidade e que a finalidade do controle é assegurar tal atuação.

Controle, então, em tema de Administração Pública, está relacionado à vigilância, à orientação e à correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro (MEIRELLES, 2010). Assim, conforme Carvalho Filho (2013, p. 941), pode ser denominado como o “conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em quaisquer esferas de Poder”. Di Pietro (2013) afirma que o controle constitui, pela sua finalidade corretiva, um poder-dever dos órgãos a quem a lei atribui essa função. Por este motivo, ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu.

Vale ressaltar que o “controle é exercitável em todos e por todos os Poderes de Estado, estendendo-se a toda a Administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes”. Por isso, pode ser exercido por meio de diversas formas (MEIRELLES, 2010, p. 698). Quanto à origem ou extensão, o controle pode ser classificado como externo ou interno. O controle externo é aquele que um Poder exerce sobre o outro e o interno é aquele exercido por um Poder sobre seus próprios atos (CARVALHO FILHO, 2013; DI PIETRO, 2013; JUSTEN FILHO, 2015; MEIRELLES, 2010; MELLO, 2011).

Di Pietro (2013) e Carvalho Filho (2013), posicionando-se diferentemente dos demais doutrinadores, acrescentam que o controle exercido pela Administração Direta sobre a Indireta também é considerado controle externo, mesmo fazendo parte do mesmo Poder. Contudo, neste artigo, em consonância com os demais doutrinadores, dentre eles Mello (2011), Meirelles (2010) e Justen Filho (2015), o controle exercido pela Administração Direta sobre a Indireta é considerado interno.

2.1 CONTROLE EXTERNO A CARGO DO TCU

Controle externo, de acordo com Justen Filho (2015, p. 1265), é o “dever-poder atribuído constitucionalmente e instituído por lei como competência específica de certos

Poderes e Órgãos, tendo por objeto identificar e prevenir defeitos e aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias para tanto”. Meirelles (2010, p. 699) afirma que o controle externo é aquele realizado “por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado”.

O artigo 70 Constituição Federal estabelece que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta [...] será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo”. Já o artigo 71 dispõe que este controle deve ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e enumera as competências específicas do órgão (BRASIL, 1988).

Conforme Di Pietro (2013), essas competências são classificadas em funções: consulta, julgamento, fiscalização financeira propriamente dita, informação, sancionatória, corretiva e de ouvidor. Dentre as atribuições relacionadas à fiscalização financeira propriamente dita, a CF estabelece que é competência do TCU apreciar, para fins de registro, os atos de:

- I – admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão;
- II – concessão de aposentadorias, reformas e pensões a servidores públicos federais civis e militares ou a seus beneficiários, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório inicial (BRASIL, 1988).

Assim, após análise preliminar do órgão de controle interno (MTFC), o Tribunal de Contas realiza o registro dos atos que considera legais e recusa o registro dos atos considerados ilegais. Nos casos em que o Tribunal considera ilegal ato de admissão ou concessão de aposentadoria, pensão ou reforma, o órgão de origem deve adotar as medidas regularizadoras, fazendo cessar o pagamento decorrente do ato impugnado (TCU, 2015).

2.2 CONTROLE INTERNO A CARGO DO MTFC

No âmbito da Administração Pública, para Justen Filho (2015), o controle interno é o poder-dever imposto a cada Poder visando promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da conveniência da atuação administrativa própria. Além disso, tal controle objetiva prevenir ou eliminar defeitos e aperfeiçoar a atividade administrativa, por meio das medidas necessárias para isso. Destaca-se, nesta definição, que além de poder, é dever da Administração exercer o controle interno. Percebe-se, também, que a natureza deste controle envolve tanto questões de legalidade quanto de oportunidade, ou seja, de mérito.

A manutenção, pelo Poder Executivo Federal, de sistema de controle interno consta prevista na Constituição Federal de 1988. O Decreto nº 3.591 de 2000 e a Lei nº 10.180 de 2001, posteriormente alterados, regulamentam o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o qual tem como órgão central a Controladoria-Geral da União, que - após a Medida Provisória nº 726 de 2016 - passou a ser denominada Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (BRASIL, 1988; BRASIL, 2000; BRASIL, 2001a; BRASIL, 2016).

A Carta Magna estatui que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, além de ser exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, deve ser exercida pelo sistema de controle interno de cada Poder. Ademais, o caput do artigo 74, ao enunciar um rol de finalidades para estes sistemas, estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem mantê-los de forma integrada (BRASIL, 1988).

Decorrentes das atribuições dos artigos 71 e 74, o MTFC desenvolve atividades de controle interno, realizadas por meio de técnicas de fiscalização e auditoria. Dentre elas,

destaca-se o monitoramento de gastos de pessoal, que é uma atividade destinada a controlar a área de gestão de pessoas. A fim de concretizar este monitoramento, o MTFC desenvolve duas subatividades: a análise dos processos de aposentadoria, pensões, admissões dos servidores públicos federais e as trilhas de auditoria de pessoal (MTFC, 2015; MTFC, 2016a).

No que concerne à análise dos processos de pessoal, é válido ressaltar que o TCU aprecia atos de admissão, bem como de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, para fins de registro. Todavia, anteriormente, o MTFC analisa os processos e emite parecer, o qual subsidia a apreciação do referido Tribunal (MTFC, 2016a). Esse processo de análise pelo órgão de controle interno e de apreciação pela Corte de Contas é materializado pelo Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões (SISAC).

O sistema de trilhas de auditoria é uma ferramenta web, desenvolvida em 2014, que monitora os pagamentos a servidores públicos do Poder Executivo Federal de modo sistemático e continuado. Ele viabiliza a coleta de evidências, por meio do cruzamento das bases de dados da Previdência Social e do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE). O cruzamento de informações identifica não conformidades cadastrais e de pagamentos incompatíveis com o ordenamento legal (MTFC, 2016b).

3 METODOLOGIA

As pesquisas são classificadas sob três perspectivas: quanto aos objetivos, quanto à abordagem do problema e quanto aos procedimentos. Sob o aspecto dos objetivos, este artigo é classificado como descritivo, pois se propõe a descrever a atuação dos órgãos de controle da Administração Pública sobre a área de gestão de pessoas da UFSC. Para Andrade (2008), esta modalidade de pesquisa está preocupada em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los.

Quanto à abordagem do problema, é classificado como qualitativo. Segundo Creswell (2014), este tipo de estudo é conduzido quando se precisa de uma compreensão detalhada da questão e demanda a análise de dados por meio da tarefa de esmiuçar grandes quantidades de dados e reduzi-los a poucos temas ou categorias. Ademais, a pesquisa qualitativa “não é construída a partir de uma teoria ou uma abordagem metodológica unificada e pode adotar várias posturas e métodos, estes incluindo o uso de observações, entrevistas, questionários e análise de documentos” (GRAY, 2012, p.136).

A classificação quanto aos procedimentos tem relação com a maneira pela qual se conduz o estudo e se obtêm os dados (BEUREN; RAUPP, 2010). Sob este enfoque, realiza-se, neste artigo, um estudo de caso. Para Gray (2012), este tipo de estudo está associado à pesquisa qualitativa, pois gera diversas perspectivas, seja pela utilização de vários métodos de coleta de dados ou pela criação de muitas descrições por meio de um único método.

No que tange à coleta de dados, devem ser utilizados instrumentos de pesquisa, que, para Beuren e Colauto (2010, p.128), “são entendidos como preceitos ou processos que o cientista deve utilizar para direcionar, de forma lógica e sistemática, o processo de coleta, análise e interpretação dos dados”. Nesta pesquisa, emprega-se o recurso da documentação, a fim de analisar o teor dos trabalhos realizados pelos órgãos de controle, no período compreendido entre os anos de 2011 e 2015, sobre a área de gestão de pessoas, com vistas a descrever como tais órgãos atuaram.

Diante do que foi exposto, é possível verificar que são variadas as formas de controle sobre a Administração Pública. Contudo, selecionaram-se aquelas praticadas pelo controle externo legislativo a cargo do TCU e o controle interno administrativo exercido pelo MTFC. Além disso, percebe-se que os referidos órgãos realizam uma gama de atividades de controle, porém, neste artigo, abordam-se aquelas específicas da área de gestão de pessoas: a

apreciação dos atos de pessoal realizada pelo TCU, a análise dos atos de pessoal realizada pelo MTFC e as trilhas de auditoria realizadas pelo MTFC.

Em relação à apreciação de atos de pessoal realizada pelo TCU, coletaram-se os dados no site TCU, em consulta avançada de atos de pessoal. Quanto à análise dos atos de pessoal realizada pelo MTFC, as diligências foram requeridas e, posteriormente, disponibilizadas pelo órgão. Já no que tange às trilhas de auditoria, disponibilizou-se o acesso ao sistema web, em que foi possível a geração de relatórios relativos aos trabalhos realizados.

A análise de dados, neste artigo, dá-se pelo método descritivo, o qual, para Zikmund (2006, p.426), “refere-se à transformação de dados brutos em uma forma que facilite sua compreensão e interpretação”. Os dados coletados nos documentos resultantes dos trabalhos realizados pelos órgãos de controle são categorizados e apresentados por meio de tabelas que demonstram sua frequência.

4 RESULTADOS

Os dados da pesquisa são apresentados de forma estratificada por tipo de atividade que os órgãos de controle realizam. Ressalta-se que estão abrangidas por esta pesquisas àquelas atividades destinadas ao controle dos atos de pessoal. Assim, o presente capítulo é dividido nas seguintes seções: a apreciação dos atos sujeitos a registro realizada pelo TCU, a análise dos processos de pessoal e as trilhas de auditoria de pessoal realizadas pelo MTFC.

4.1 APRECIÇÃO DOS ATOS SUJEITOS A REGISTRO REALIZADA PELO TCU

Com a finalidade de examinar o conteúdo dos processos de apreciação dos atos sujeitos a registro, dando ênfase àqueles que contêm não conformidades, são analisados os processos relativos à UFSC entre os anos de 2011 e 2015. No site do TCU, há uma ferramenta para consulta dos processos de apreciação de atos de pessoal, que possibilitou a obtenção da relação dos processos referentes à UFSC apreciados pelo Tribunal no período estudado. No link “pesquisa avançada”, foram preenchidos os dados relativos ao “ano do processo” e à “unidade jurisdicionada responsável”. Como resultado da referida pesquisa, foi gerada uma relação de processos, cujos quantitativos estão apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 - Quantitativo de atos de pessoal apreciados pelo TCU entre 2011 e 2015

Atos	Ano					Total	%
	2011	2012	2013	2014	2015		
Admissão de Pessoal	799	249	197	479	653	2.377	75,9%
Aposentadoria	183	156	173	84	83	679	21,7%
Pensão	10	28	25	3	8	74	2,4%
Total	992	433	395	566	744	3.130	100%

Fonte: Dados da pesquisa

A Tabela 1 evidencia que há 3.130 processos relativos a atos sujeitos a registro cadastrados no TCU, cuja unidade jurisdicionada é a UFSC. Destes processos, a porcentagem de 75,9% refere-se a atos de admissão de pessoal; 21,7% a atos de concessão de aposentadoria; e 2,4% a atos de pensão civil.

Como resultado da apreciação dos atos de pessoal, a Corte de Contas determina o registro dos atos considerados legais e recusa o registro dos considerados ilegais. Além disso, ela pode considerar o ato prejudicado por perda de objeto - aqueles cujos efeitos financeiros tenham se exaurido antes de sua apreciação - ou prejudicado por inépcia - aqueles que apresentam não conformidades nas informações prestadas pelo órgão de pessoal que

impossibilitam sua análise (TCU, 2015). A Tabela 2 apresenta o resultado da apreciação dos 3.130 atos em questão.

Tabela 2 - Resultado da apreciação dos atos de pessoal

Apreciação	Admissão de Pessoal		Aposentadoria		Pensão		Total	
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
Legal	1.615	67,9%	108	15,9%	15	20,3%	1.738	55,5%
Ilegal	0	0,0%	422	62,2%	40	54,0%	462	14,8%
Prejudicado por inépcia do ato	17	0,7%	40	5,9%	0	0,0%	57	1,8%
Prejudicado por perda do objeto	676	28,5%	108	15,9%	19	25,7%	803	25,7%
Excluído por duplicidade	69	2,9%	1	0,1%	0	0,0%	70	2,2%
Total	2.377	100%	679	100%	74	100%	3.130	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Ressalta-se que o item “Excluído por duplicidade” se refere a simples exclusão do cadastramento, realizado duas ou mais vezes, de processos que versam sobre o mesmo objeto. Merecem mais discussão os itens que tratam da ilegalidade e do prejuízo por inépcia do ato. Isto porque, diferentemente dos atos julgados legais, dos prejudicados por perda do objeto e dos excluídos por duplicidade, tais atos contêm não conformidades que precisam ser corrigidas pela Administração.

Conforme dispõe o Regimento Interno do TCU, quando o ato é considerado prejudicado por inépcia, o órgão de pessoal responsável deve encaminhar novo ato, livre de falhas (TCU, 2015). De acordo com a Tabela 2, foram considerados prejudicados por inépcia 17 atos de admissão de pessoal (0,7% do total de atos de admissão apreciados) e 40 atos de concessão de aposentadoria (5,9% do total dos processos de aposentadoria apreciados). Do total geral dos atos apreciados, considerou-se prejudicados por inépcia 1,8% dos atos.

Os atos considerados ilegais - diferentemente dos prejudicados por inépcia, em que a não conformidade tem relação com falha informacional, que impossibilita a apreciação do TCU e acarreta a exigência de novo ato – podem apresentar diversos tipos de não conformidades, as quais acarretam a ilegalidade.

Desta forma, visando identificar estas não conformidades que acarretaram a ilegalidade dos atos, analisa-se o teor dos acórdãos relacionados aos 422 processos de aposentadoria e 40 de pensão considerados ilegais. Vale destacar que estes quantitativos representam, respectivamente, 62,2% do total dos processos de concessão de aposentadoria e 54% do total dos processos de concessão de pensão apreciados. Estes percentuais são representativos ao compará-los aos percentuais de processos de concessões considerados legais: 15,9% das aposentadorias e 20,3% das pensões. Ademais, registra-se que não há atos de admissão de pessoal considerados ilegais.

O Regimento Interno do TCU, no que tange aos atos considerados ilegais, dispõe que o órgão de origem deve adotar as medidas regularizadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado - no caso de admissão de pessoal. Ele deve cessar também o pagamento dos proventos ou benefícios, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa - no caso de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão. Ademais, o Regimento também estabelece que, nos casos de registro recusado por ilegalidade, a autoridade administrativa responsável, conforme o caso, deve emitir novo ato, livre das irregularidades verificadas (TCU, 2015).

Posto isso, a Tabela 3 apresenta as não conformidades constantes nos acórdãos relativos aos atos de pessoal considerados ilegais. Nos casos dos processos que contêm mais de um acórdão, as não conformidades são analisadas no mais recente. Há processos com vários acórdãos, em regra, quando a lide já está em fase de recurso ou monitoramento.

Tabela 3 – Não conformidades detectadas nos atos de pessoal considerados ilegais

Descrição da não conformidade do ato de concessão de aposentadoria ou pensão	Aposentadoria		Pensão		Total	
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
Ilegalidade relativa ao pagamento de parcela alusiva à URV 3,17% decorrente de decisão judicial	394	93,4%	35	87,5%	429	92,7%
Ilegalidade relativa ao pagamento de parcela alusiva à hora extra de 37,5% decorrente de decisão judicial	143	33,9%	17	42,5%	160	34,6%
Ilegalidade relativa ao pagamento de parcela alusiva à URP 22,05% decorrente de decisão judicial	28	6,6%	0	0,0%	28	6,0%
Ilegalidade relativa à contagem de tempo rural sem as respectivas contribuições à Previdência	17	4,0%	0	0,0%	17	3,7%
Ilegalidade relativa a erro de cálculo de provento pela média	15	3,6%	0	0,0%	15	3,2%
Ilegalidade relativa à incorporação indevida de função comissionada	0	0,0%	7	17,5%	7	1,5%
Ilegalidade relativa à parcela alusiva a vencimento básico complementar	3	0,7%	0	0,0%	3	0,6%
Total dos atos considerados ilegais	422	100%	40	100%	463	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme se infere da Tabela 3, o mesmo processo pode conter mais de um apontamento, por este motivo, as colunas relativas aos percentuais não totalizam 100%. Na última linha da tabela consta fixado o quantitativo total de processos julgados ilegais, o que permite verificar qual a representatividade de cada não conformidade em relação a este quantitativo.

No que tange aos processos de concessão de aposentadoria, os apontamentos mais frequentes são os relativos à parcela de decisão judicial de Unidade Real de Valor (URV), os quais estão presentes em 93,4% do total de processos considerados ilegais, seguidos dos relativos à hora extra judicial, que estão contidos em 33,9% deles. Na sequência, em ordem decrescente de frequência, observam-se os apontamentos relativos à parcela Unidade de Referência de Preços (URP) (6,6%), os relativos à contagem de tempo rural (4,0%), os referentes a erro de cálculo dos proventos de aposentadoria pela média (3,6%) e finalmente, a parcela de vencimento básico complementar (0,7%).

No que concerne aos processos de concessão de pensão, os apontamentos mais frequentes também são os relativos à parcela de decisão judicial de 3,17%, os quais estão presentes em 87,5% do total de processos considerados ilegais, seguidos dos relativos à hora extra judicial, que estão contidos em 42,5% e, finalmente, dos referentes à incorporação de função comissionada, os quais constam em 17,5%.

Apresentadas as não conformidades constantes nos acórdãos de apreciação dos atos de pessoal, as quais acarretaram a sua ilegalidade, convém discorrer acerca do seu conteúdo. A respeito da parcela alusiva à URV 3,17% decorrente de decisão judicial, registra-se que diversos servidores docentes e técnicos administrativos em educação da UFSC percebiam, por meio de decisão judicial, uma parcela alusiva ao resíduo da defasagem de cálculo da URV, prevista na Lei nº 8.880 de 1994, no percentual de 3,17% do vencimento. Posteriormente, a Medida Provisória nº 2.225-45 de 2001 estendeu a vantagem a todos os servidores civis do Poder Executivo Federal, que passaram a tê-la incorporada nos seus vencimentos a partir de 2002. Além disso, a Lei e a MP previram também que as reestruturações posteriores de carreira deveriam absorver o percentual (BRASIL, 1994; BRASIL, 2001b).

Apesar do que foi exposto, o TCU vinha decidindo de formas diferentes sobre a mesma matéria, porém, nas apreciações mais recentes, como no Acórdão 5.921/2016-TCU-2ª Câmara, o TCU têm se pronunciado no sentido de fazer cessar o pagamento destacado da parcela alusiva ao percentual de 3,17% (URV) (TCU, 2016). Foi realizada, na UFSC, em janeiro de 2017, a notificação dos servidores e a efetivação da cessação dos pagamentos.

A parcela de hora extra refere-se ao percentual de 37,5% do vencimento, percebido por diversos servidores técnicos administrativos em educação, por meio de decisão judicial. De acordo com a súmula 241 do TCU, o entendimento da Corte de Contas é pacífico no sentido de que, após o advento da Lei nº 8.112 de 1990, as vantagens e gratificações incompatíveis com o novo Regime Jurídico não se incorporam aos proventos nem à remuneração de servidor cujo emprego era regido até então pela legislação trabalhista (TCU, 1994). Contudo, atualmente, a universidade discute com a Procuradoria Federal junto à UFSC a legalidade da cessação do pagamento diante da existência de pleito judicial debatendo a questão.

A URP, de acordo com a página eletrônica da UFSC, foi um mecanismo de correção salarial criado em 1987 para repor perdas inflacionárias, que foi extinto em 1989 pelo Plano Verão gerando perdas salariais de 26,05%. No ano da extinção, por meio de decisão judicial, diversos servidores docentes da instituição passaram a perceber a parcela (UFSC, 2016).

Segundo entendimento do TCU, como o consignado no Acórdão 5.363/2014-TCU-1ª Câmara, compete ao Tribunal considerar ilegais e negar o registro aos atos que contemplem parcelas relativas a planos econômicos, mesmo diante de eventual decisão judicial favorável ao pagamento do benefício, dado que os pagamentos da espécie não se incorporam à remuneração em caráter permanente, pois têm natureza de antecipação salarial (TCU, 2014).

Vale ressaltar que a UFSC cessou os pagamentos de URP no mês de dezembro de 2007. Por conseguinte, no que diz respeito aos atos que foram considerados ilegais devido ao pagamento desta parcela, cabe à Universidade informar ao TCU sobre o fato, para que a apreciação seja considerada legal e a aposentadoria registrada.

Sobre a contagem de tempo rural sem as respectivas contribuições à Previdência, o parágrafo 9º, do artigo 201 da CF, estabelece que “é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente” (BRASIL, 1988). Portanto, o tempo de atividade rural pode ser averbado para fins de aposentadoria no serviço público, porém precisam ser recolhidas as respectivas contribuições previdenciárias na época própria ou, posteriormente, de forma indenizada (TCU, 2015b).

Assim, ao conceder aposentaria, a UFSC pode averbar o tempo constante na certidão de tempo de serviço do INSS, todavia, caso esta certidão contenha tempo de atividade rural sem as respectivas contribuições, o TCU a considera ilegal e determina, em regra, que o servidor efetue o pagamento extemporâneo das contribuições ou volte à ativa até completar o tempo necessário à obtenção do benefício (TCU, 2015b).

Em relação ao erro de cálculo dos proventos pela média, vale destacar que a partir da Emenda Constitucional nº 41 de 2003, o cálculo dos benefícios de aposentadoria foi modificado para os servidores aposentados com base no art. 40, § 3º, da Constituição Federal. Desta forma, os proventos que até então eram calculados sobre os vencimentos percebidos pelo servidor na atividade, passaram a ser calculados pela média das remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência (BRASIL, 1988).

Os apontamentos constantes nos processos de aposentadoria considerados ilegais por erro de cálculo nos proventos, dizem respeito, então, ao pagamento de proventos com base nos vencimentos integrais a servidores cuja aposentadoria se enquadra no dispositivo constitucional mencionado (TCU, 2012).

No que tange ao pagamento da parcela de vencimento básico complementar, depreende-se do parágrafo 2º, do artigo 15, da Lei nº 11.091 de 2005 – a qual trata do plano de carreira dos cargos técnico-administrativos em educação - que nos casos em que o enquadramento do servidor resultasse em vencimento básico inferior ao que ele percebia na estrutura de carreira anterior, a diferença seria paga em parcela complementar (BRASIL, 2005).

No entanto, o parágrafo 3º deste mesmo artigo dispõe que a parcela é “considerada para todos os efeitos como parte integrante do novo vencimento básico, e será absorvida por

ocasião da reorganização ou reestruturação da carreira ou tabela remuneratória” (BRASIL, 2005). Assim, ao passo que o servidor progride na carreira e seu vencimento básico aumenta, a parcela complementar deveria diminuir até ser eliminada.

Finalmente, sobre a incorporação indevida de função comissionada, vale destacar que tal incorporação diz respeito à parcela de 1/5 do valor da função a cada ano no seu exercício. Segundo entendimento do TCU, os valores de parcelas de quintos incorporados em razão do exercício de função comissionada anterior à Lei nº 8.162 de 1991 - que trata de funções de confiança - são os estipulados pela Portaria nº 474 de 1987 do MEC. Ressalvadas as decisões judiciais, em que o valor a ser pago deve ser apurado no momento da prolação da deliberação do Poder Judiciário, cabendo somente os reajustes gerais para o funcionalismo público. Todavia, nos casos dos pensionistas da Tabela 3 há pagamento superior aos valores estipulados pela Portaria nº 474 de 1987 do MEC e pelas próprias sentenças (TCU, 2015c).

4.2 ANÁLISE DOS PROCESSOS DE PESSOAL REALIZADA PELO MTFC

Ao MTFC cabe analisar os processos relativos aos atos de admissão de pessoal e à concessão de aposentadoria e pensão e emitir parecer, o qual subsidia a apreciação que o TCU realiza. Na análise, caso verifique inexatidão ou insuficiência de dados recebidos, o MTFC envia diligências ao órgão de pessoal, que deve tomar as providências para saná-las.

Para ter acesso a estes documentos, foi enviado à unidade do MTFC em Santa Catarina um requerimento por escrito. O órgão de controle, então, disponibilizou as diligências, que foram analisadas, a fim de identificar as não conformidades nelas apontadas.

Vale destacar que cada diligência pode fazer referência a mais de um processo e cada processo pode conter mais de um apontamento. Assim, foram disponibilizadas pelo MTFC 419 diligências que fazem menção a 2.023 processos. Destes, 1.587 (78,4%) referem-se a atos de admissão de pessoal, 373 (18,4%) a atos de concessão de aposentadoria e 63 (3,1%) a atos de concessão de pensão. Estas não conformidades estão apresentadas nas Tabelas 4 e 5, de forma segregada em categorias criadas de acordo com a sua natureza.

Tabela 4 - Não conformidades constantes nas diligências relativas a atos de admissão entre 2011 e 2015

Descrição da não conformidade	Qtde	%
Processo de admissão registrado no SISAC sem parecer por falta de tramitação ao MTFC	1.321	83,2%
Processo de admissão registrado em duplicidade no SISAC	146	9,2%
Processo de admissão não cadastrado no SISAC	94	5,9%
Processo de admissão com ausência de dados no SISAC ou com dados inconsistentes	28	1,8%
Processo de admissão com ausência de informação sobre a base legal da vaga	10	0,6%
Processo de admissão com ausência de documentação que comprove que o respectivo processo seletivo teve ampla divulgação	10	0,6%
Outros apontamentos	4	0,3%
Total de processos de admissão diligenciados, por conterem não conformidades.	1.587	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme se infere da Tabela 4, o mesmo processo pode conter mais de uma não conformidade, por este motivo, a coluna relativa ao percentual não totaliza 100%. Na última linha da tabela consta fixado o quantitativo total de processos diligenciados, o que permite verificar qual a representatividade de cada não conformidade em relação a este quantitativo.

Nota-se que os apontamentos constantes na Tabela 4, os quais tratam dos atos de admissão de pessoal, ficam restritos às formalidades processuais como a ausência de documentos, ausência de cadastramento no sistema de informação, cadastramento incorreto de dados ou até mesmo a falta de tramitação dos dados cadastrados ao órgão de controle.

Por outro lado, nos atos de aposentadoria e pensão, a análise realizada pelo MTFC combina aspectos processuais com aspectos da legalidade. Além disso, por serem atos mais complexos e envolverem a análise da trajetória profissional do servidor, foi identificada uma grande diversidade de espécies de não conformidades, as quais precisaram ser agregadas em categorias mais abrangentes. A Tabela 5 apresenta as não conformidades identificadas nas diligências relativas a atos de concessão de aposentadoria ou pensão.

Tabela 5 - Não conformidades constantes nas diligências relativas a atos de concessão de aposentadoria

Descrição da não conformidade no processo de concessão de aposentadoria e/ou pensão	Aposentadoria		Pensão	
	Qtde	%	Qtde	%
Ausência de registro inicial no SISAC, inconsistência nos dados cadastrados no SISAC, divergências entre os dados cadastrados no SISAC e os dados do SIAPE ou divergência entre dados cadastrados no SISAC e documentos do processo.	119	31,9%	22	34,9%
Inconsistência que envolve o tempo de contribuição do servidor.	103	27,6%	0	0,0%
Ausência de informação ou documentação sobre decisão judicial que implique pagamento de parcela ou apontamentos relativos à ilegalidade das parcelas judiciais de URV 3,17% e hora extra 37,5%.	60	16,1%	8	12,7%
Processo registrado no SISAC sem parecer por falta de tramitação ao MTFC.	37	9,9%	19	30,2%
Ausência de documentos que instruem o processo.	37	9,9%	9	14,3%
Ausência de informações nos documentos ou sobre os documentos que instruem o processo.	29	7,8%	4	6,3%
Ausência de informações sobre o cumprimento de acórdão do TCU, que considerou o ato inicial de concessão ilegal, tal como aqueles que envolvem as parcelas URV 3,17% e hora extra 37,5%.	24	6,4%	4	6,3%
Inconsistência que envolve servidor com acumulação de cargos, com carga horária acima de 60 horas, com infração ao regime de dedicação exclusiva ou outras irregularidades relativas à jornada de trabalho.	15	4,0%	0	0,0%
Ausência de informação ou documentação que comprove o pagamento de incentivo à qualificação ou retribuição por titulação.	14	3,8%	0	0,0%
Inconsistência envolvendo a forma de cálculo dos proventos.	12	3,2%	3	4,8%
Inconsistências de dados cadastrais, ocorrências funcionais ou dados financeiros no SIAPE.	12	3,2%	0	0,0%
Inconsistência no fundamento legal ou caso de não cumprimento dos requisitos legais para a concessão.	9	2,4%	3	4,8%
Pagamento indevido de vencimento básico complementar.	4	1,1%	0	0,0%
Pagamento incorreto de incorporação de quintos.	4	1,1%	0	0,0%
Divergência entre documentos que o instruem o processo.	4	1,1%	0	0,0%
Ausência do processo de aposentadoria do instituidor ou ausência do processo de pensão anterior.	0	0,0%	12	19,0%
Concessão de pensão em que o servidor falecido era aposentado e o ato de concessão da aposentadoria fora considerado ilegal pelo TCU.	0	0,0%	5	7,9%
Outros apontamentos.	12	3,2%	5	7,9%
Total de processos de aposentadoria ou pensão diligenciados, por conterem não conformidades.	373	100%	94	100%

Fonte: Dados da pesquisa

É importante ressaltar que as recomendações para equalizar as não conformidades apontadas nas diligências envolvem, em regra, a retificação de dados, nos casos de inconsistências nos sistemas, tanto no SISAC, quanto no SIAPE; a retificação de documentos, quando identifica divergências de informação; a juntada de documentos, nos casos em que se verifique sua ausência; a tramitação dos processos cadastrados no SISAC, nos casos em que se verifique que estes não estão disponíveis para a análise do MTFC; a prestação de informações ou esclarecimentos sobre dados ou documentos constantes do processo; a emissão de novo ato livre de ilegalidade, nos casos que se identificaram inconsistências que acarretem a ilegalidade de ato.

Ressalta-se que - diferentemente do que ocorre na apreciação realizada pelo TCU, a qual discute a legalidade dos atos - os achados do MTFC, por vezes, ficam restritos às formalidades processuais, ou seja, um volume significativo dos trabalhos está voltado a conferir a documentação constante nos processos, os dados cadastrados nos sistemas e outros trâmites processuais.

Apesar disso, o estudo do conteúdo destas diligências é relevante, pois o conhecimento das não conformidades apontadas pode acarretar o aprimoramento da gestão com vistas a prevenir novas inconsistências, tornando os processos menos morosos e evitando retrabalho, o que demanda tempo de servidores lotado nos órgãos de pessoal e de controle.

4.3 TRILHAS DE AUDITORIA DE PESSOAL

O sistema de trilhas de auditoria de pessoal, desenvolvido pelo MTFC, visa monitorar os pagamentos a servidores públicos do Poder Executivo Federal realizados pelo SIAPE. Os apontamentos resultantes desta atividade são, portanto, relacionados às operacionalidades do sistema e objetivam averiguar a consistência dos seus registros.

É importante destacar que esta pesquisa estuda a atuação dos órgãos de controle sobre a área de gestão de pessoas no período compreendido entre os anos de 2011 e 2015, contudo, o sistema de trilhas foi implantado apenas em 2014. Desta feita, são analisadas as não conformidades apontadas nos anos de 2014 e 2015. Neste período, houve 237 apontamentos relativos aos registros de servidores ativos, aposentados ou pensionistas, os quais estão distribuídos nas categorias apresentadas na Tabela 6.

Tabela 6 - Não conformidades apontadas nas trilhas de auditoria de pessoal

Descrição das não conformidades	Qtde	%
Desconto de falta ao serviço em folha sem o correspondente registro no cadastro	75	31,7%
Pagamento de gratificação natalina calculado por meio de base de cálculo 30% superior à base do adiantamento da gratificação	62	26,2%
Aposentados com direito a provento proporcional e recebendo proventos integrais	26	11,0%
Instituidores de pensão com cadastro ativo sem pensionista ou com pensionista excluído	18	7,6%
Desconto de faltas ao serviço devolvido ao servidor	14	5,9%
Servidores que recebem devolução de PSS concomitante ao abono de permanência	7	3,0%
Servidores aposentados pela média com valor de provento informado manualmente	7	3,0%
Servidores com parcela de reposição ao erário interrompida ou com prazo e valor alterados	6	2,5%
Parcela de quintos recebida por quem ingressou no serviço público depois da extinção da possibilidade de adquirir este direito	6	2,5%
Servidores recebendo a parcela de quintos administrativa e judicialmente concomitantemente	5	2,1%
Servidores com o adiantamento de férias maior do que o desconto do adiantamento	3	1,3%
Parcelas judiciais pagas sem o correspondente cadastramento no SICAJ	2	0,8%
Rubricas com valor manualmente informado influenciando no cálculo da gratificação natalina	2	0,8%
Devolução de faltas ao serviço em valor superior ao descontado	2	0,8%
Pensionista economicamente dependente com outro vínculo no SIAPE	1	0,4%
Servidores que recebem vencimento básico por meio de valor manualmente informado	1	0,4%
Total	237	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Vale ressaltar que no sistema de trilhas há a categorização dos apontamentos de forma a facilitar a análise e resposta por parte dos órgãos. Esta categorização é utilizada na apresentação da Tabela 6, mas a descrição dos apontamentos foi alterada, pois a linguagem do sistema de trilhas é técnica e habitual apenas a quem trabalha na área e lida com o SIAPE.

Finalmente, convém ponderar que quando o MTFC aponta estas não conformidades por meio das trilhas de auditoria, o órgão deve proceder à verificação dos casos, com vistas a emitir parecer, contendo uma das seguintes hipóteses: a) atendido total, falha formal; b)

atendido total, com R\$ a devolver; c) atendido parcial, falha formal; d) atendido parcial, com R\$ a devolver; e) não concordo; e f) atendimento depende de ação da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento (MTFC, 2014). Desta forma, percebe-se que os apontamentos são passíveis de desconstrução por parte dos gestores dos órgãos de pessoal.

5 CONCLUSÃO

Na empreitada de prestar serviços com qualidade à sociedade, o Estado dispõe de recursos financeiros, estrutura física, pessoal e também poder político. Por outro lado, para garantir que ele atue sempre visando ao interesse público, são necessários mecanismos de governança. O controle – um destes mecanismos – é posto em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão.

A Administração Pública no âmbito do Poder Executivo Federal está sujeita a diversas formas de controle, dentre as quais se incluem o controle externo legislativo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e o controle interno administrativo exercido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

O presente artigo tem como objetivo descrever a atuação desses órgãos de controle sobre a área de gestão de pessoas. Visando alcançá-lo, realiza-se um estudo de caso na UFSC, o qual abrange as atividades de controle desenvolvidas especificamente sobre a área de pessoal no período compreendido entre os anos de 2011 a 2015. Portanto, fazem parte do escopo da pesquisa a apreciação dos atos sujeitos a registro realizada pelo TCU, a análise dos processos de pessoal e as trilhas de auditoria de pessoal, realizadas pelo MTFC.

A pesquisa é organizada por tipo de atividade desenvolvida. Primeiramente, aborda-se a atividade de apreciação dos atos de admissão e concessão de aposentadoria e pensão realizada pelo TCU. Verificou-se que, no período abrangido pela pesquisa, o TCU apreciou 2.377 atos de admissão, 679 atos de concessão de aposentadoria e 74 atos de pensão. Deste total, 422 aposentadorias e 40 pensões foram consideradas ilegais. A fim de identificar as não conformidades que ocasionaram tais ilegalidades, examinaram-se os acórdãos de apreciação.

O artigo aborda, na sequência, a atividade de análise dos processos de pessoal desenvolvida pelo MTFC, que objetiva emitir parecer para subsidiar a apreciação dos atos pelo TCU. Durante esta análise, caso verifique inexatidão ou insuficiência de dados recebidos, o MTFC envia diligências ao órgão de pessoal, que deve saná-las.

No período estudado, a UFSC recebeu 419 diligências que fazem menção a 2.023 processos de pessoal. Destes, 1.587 referem-se a atos de admissão, 373 a atos de concessão de aposentadoria e 63 a atos de concessão de pensão. O teor das diligências foi analisado e foram criadas categorias, de modo a agrupar os casos semelhantes e verificar suas frequências.

É possível perceber que as diligências sobre os atos de admissão ficam restritas às formalidades processuais. No caso dos atos de aposentadoria e pensão, percebeu-se que a análise realizada pelo MTFC combinou aspectos processuais com aspectos de legalidade. Ademais, por serem mais complexos e envolverem a análise da trajetória profissional do servidor, identificou-se uma grande diversidade de tipos de não conformidades, por este motivo, foram criadas categorias mais abrangentes.

Foram analisados, também, os trabalhos realizados por meio das trilhas de auditoria de pessoal, com a finalidade de identificar a natureza dos apontamentos de não conformidade, os quais foram categorizados e tiveram sua frequência demonstrada. Verificou-se a existência de 237 trilhas, no período compreendido pela pesquisa, as quais avaliavam a consistência dos registros constantes no SIAPE.

Finalmente, é válido ponderar que, sob o ponto de vista do gestor público, conhecer a atuação dos órgãos de controle pode acarretar o aprimoramento da gestão com vistas a prevenir novos apontamentos semelhantes aos identificados. Isto tende a trazer benefícios,

haja vista que se dispense relevante recurso de pessoal e tempo para responder as comunicações e atender as recomendações dos órgãos de controle, bem como tende a reduzir o risco de responsabilização e penalização com multa dos gestores.

Sob o ponto de vista da academia e do público em geral, a relevância está em conhecer a estrutura de controle que cerca a Administração Pública, que é um tanto complexa, por envolver diversos órgãos, os quais possuem competências diferentes. Além do mais, propagar o conhecimento acerca do tema controle na Administração Pública é uma forma de fomentar o controle social.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BEUREN, Ilse Maria; RAUPP, Maury Fabiano. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2010.

BEUREN, Ilse Maria; COLAUTO, Romualdo Douglas. Coleta, análise e interpretação dos dados. In: BEUREN, Ilse Maria (Org). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. **Decreto nº 3.591**, de 6 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. **Lei nº 8.880**, de 27 de maio de 1994. Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8880.htm>. Acesso em: 30 out. 2016.

_____. **Lei nº 10.180**, de 6 de fevereiro de 2001a. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. **Lei nº 11.091**, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm>. Acesso em: 04 nov. 2016.

_____. **Medida Provisória nº 2.225-45**, de 04 de setembro de 2001b. Altera as Leis nºs 6.368, de 21 de outubro de 1976, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.525, de 3 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2225-45.htm>. Acesso em: 29 out. 2016.

_____. **Medida Provisória nº 726**, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2225-45.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTELLO BRANCO, Claudio Souza; CRUZ, Cláudio Silva da. A prática da governança corporativa no setor público federal. **Revista do Tcu**, Brasília, v. 127, p.20-27, maio 2013. Quadrimestral. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/85/83>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. Brasília: Revista dos Tribunais, 2015.

KRONBAUER, Clóvis Antônio; KRÜGER, Gustavo Piresb; OTT, Ernani; NASCIMENTO, Cléber José. **Análise de inconsistências apontadas pelo TCE/RS em auditorias municipais**: estudo do Controle Externo da gestão pública. Revista de Contabilidade e Organizações. São Paulo, v. 5, n. 12, p. 48-71, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDES, Francisco Antero Horta. Governança corporativa no setor público: análise do conceito e um estudo de caso do Banco Central do Brasil. **Revista de Gestão Pública DF**, Brasília, v. 2, n. 1, p.5-22, jan. 2008. Semestral. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Estados_Brasileiros/Distrito_Federal/Revistas/revista_gestao_publica_vol_2.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2016.

MTFC – MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. **Manual do Usuário - Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal – Gestores das Unidades Pagadoras**. Brasília: 2014. Disponível em: <https://trilhasauditoria.cg.u.gov.br/trilhaauditoria/resources/pdf/Manual_Trilhas_GestorUPAG.pdf>. Acesso em 06 nov. 2016.

_____. **Relatório de Gestão Exercício 2014**. Brasília: 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/sRwhxc>>. Acesso em: 21 jun. 2016

_____. **Monitoramento dos gastos de pessoal**. Brasília: 2016a. Disponível em: <<https://goo.gl/E5teGW>>. Acesso em 25 jun. 2016.

_____. **Sistema de trilhas de auditoria**. Brasília: 2016b. Disponível em: <<https://goo.gl/bG2vwS>>. Acesso em 25 jun. 2016.

PETERS, B. Guy. **What is Governance?** 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/control-e-externo/normas-e-orientacoes/%20tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio/tecnicas-estudos-e-ferra%20mentas-de-apoio.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Súmula 241 de 1994**. Brasília, 1994. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em 25 out. 2016.

_____. **Acórdão 4.718/2012 – 1ª Câmara**. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=31912&p2=2011&p3=7>>. Acesso em 26 out. 2016.

_____. **Acórdão 5.363/2014 – 1ª Câmara**. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=17631&p2=2011&p3=4>>. Acesso em 25 out. 2016.

_____. **Regimento interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília, 2015a. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

_____. **Acórdão 5.658/2015 – 2ª Câmara**. Brasília, 2015b. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=15433&p2=2011&p3=0>>. Acesso em 31 out. 2016.

_____. **Acórdão 6.224/2015 – 1ª Câmara**. Brasília, 2015c. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=15433&p2=2011&p3=0>>. Acesso em 27 out. 2016.

_____. **Acórdão 5.921/2016 – 2ª Câmara**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=2379&p2=2011&p3=2>>. Acesso em 25 out. 2016.

TIMMERS, Hans. **Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how?**. 2000. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2016

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. **Informações sobre a URP**. Florianópolis: 2016e. Disponível em: <<https://goo.gl/bhsjCJ>>. Acesso em: 07 nov. 2016

ZIKMUND, Willian G. **Princípios de pesquisa de marketing**. São Paulo: Thompson, 2006.