

# A CONTINUIDADE DO CONTROLE INTERNO COM A MUDANÇA DE GESTORES NO MUNICÍPIO DE ALTO SANTO

## THE CONTINUITY OF INTERNAL CONTROL WITH THE CHANGE OF MANAGERS IN THE MUNICIPALITY OF ALTO SANTO

*Francisca Luana Diógenes Osterne<sup>1</sup>*

**Resumo:** Antes da possibilidade legal de reeleição dos chefes do executivo federal, estadual e municipal, a gestão político-administrativa foi marcada pela descontinuidade na passagem de um governo para outro. Com a Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002 que trata sobre transição governamental, o controle interno da gestão pública passou a ter grande importância no sentido de impedir uma ruptura nas políticas públicas e evitar prejuízos a população. Nesse contexto, este trabalho analisou o processo de transição governamental no município de Alto Santo com o objetivo de entender os problemas de continuidade do controle interno com a mudança de gestores. Para tanto, o estudo utilizou pesquisa bibliográfica e documental como metodologia de estudo. Os resultados obtidos demonstraram que a controladoria da gestão antecessora (2017/2020) não exercia o seu papel de controle administrativo. Mesmo assim, a atual controladoria buscou conhecer a situação em que se encontra o município nos aspectos, legal, estrutural e pessoal para melhorar o processo de controle interno para elevar e fortalecer a transparência político-administrativa do município.

**Palavras-chave:** Transição Governamental, Descontinuidade, Controle Interno na Administração Pública.

**Abstract:** Before the legal possibility of reelection of the heads of the federal, state and municipal executive, the political-administrative management was marked by discontinuity in the passage from one government to another. With Law Nº. 10,609, of December 20, 2002, which deals with governmental transition, the internal control of public management became of great importance in order to prevent a rupture in public policies and avoid damage to the population. In this context, this work analyzed the governmental transition process in the municipality of Alto Santo with the objective of understanding the problems of continuity of internal control with the change of managers. Therefore, the study used bibliographical and documentary research as a study methodology. The results obtained showed that the controllership of the previous management (2017/2020) did not exercise its role of administrative control. Even so, the current controllership sought to know the situation in which the municipality finds itself in the legal, structural and personal aspects to improve the internal control process to increase and strengthen the political-administrative transparency of the municipality.

**Key words:** Governmental Transition, Discontinuity, Internal Control in Public Administration.

---

<sup>1</sup> Graduada em Administração Pública, Pós-graduada em Direito Administrativo, Controladoria e Auditoria, Gestão Pública Municipal e em Gestão de Projetos.

## 1 INTRODUÇÃO

O Controle Interno na Gestão Pública é de grande importância para a adequada e eficiente aplicação do dinheiro público e auxílio ao gestor para a tomada de decisões. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 70, menciona que o sistema de controle interno deve fiscalizar o uso eficiente, econômico e regular dos recursos públicos, Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Segundo o COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) os controles internos asseguram o atingimento dos objetivos, de maneira correta e tempestiva, com a mínima utilização de recursos. (PEREIRA, 2008)

Após os resultados das eleições é o momento de formalizar os trabalhos de transição governamental seja ela no âmbito federal, estadual e municipal. Dessa forma são criadas comissões para que tenham acesso às informações necessárias à implementação do novo programa de governo do gestor eleito e a garantia da continuidade dos serviços públicos essenciais. Neste sentido foi criada a Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002, que estabelece normas para a transição de governo no âmbito Federal, sendo aplicada também ao âmbito estadual e municipal.

A gestão antecessora tem o dever de repassar para o seu sucessor as informações necessárias para que este e sua equipe deem continuidade aos serviços prestados a população. A partir dessa situação surgiu o seguinte questionamento: por quais motivos a mudança de gestores geram problemas de continuidade do Controle Interno na Prefeitura Municipal de Alto Santo?

Tomando por base essa problemática, o objetivo geral deste trabalho foi apontar quais as principais causas da descontinuidade do controle interno da gestão pública municipal após a troca de gestores. A escolha do objetivo geral possibilitou a definição dos seguintes objetivos específicos:

- a) identificar se houve quebra da rotina administrativa realizada às vésperas do pleito;

- b) averiguar possível ausência de relatórios comprobatórios da prestação de serviços realizados por contratados;
- c) verificar se durante o período de transição a gestão antecessora entregou para a sucessora documentos e senhas dos sistemas necessários para a continuidade dos serviços;
- d) Identificar as práticas de controle interno da gestão pública utilizada pela controladoria na atual gestão.

A pesquisa justifica-se diante da necessidade de ter serviços públicos contínuos e alicerçados num conjunto de métodos e procedimentos administrativos que prezam pela legalidade e racionalidade no uso de recursos. Evita-se assim a descontinuidade das políticas públicas ao valorizar e fortalecer os processos de controle interno político-administrativo.

O presente trabalho é metodicamente constituído por uma análise documental de um Relatório de Transição Governamental realizado entre 26/11/2020 a 29/01/2021 pela atual gestão política do município de Alto Santo e referenciado teoricamente por um levantamento bibliográfico sobre o tema pesquisado.

Para uma melhor organização estrutural, a pesquisa tem uma parte inicial que diz respeito aos aspectos introdutórios da pesquisa como a temática trabalhada, a justificativa, as perguntas norteadoras, além do objetivo geral e específicos. Logo em seguida é apresentado o referencial teórico, quando são tratados temas como a reeleição no Brasil, transição governamental e sistema de controle interno municipal. Continua com a metodologia utilizada, a análise e discussão dos dados coletados e após são efetuadas algumas considerações finais. A última parte da pesquisa apresenta as referências utilizadas.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 16 DE 1997 E A REELEIÇÃO NO BRASIL**

A Emenda Constitucional nº 16, aprovada no dia 4 de junho de 1997, permitiu a reeleição de prefeitos, governadores e presidentes. Essa nova realidade política moldou a atuação dos chefes dos poderes executivos no Brasil. Conforme Oliveira

(2008), esse cenário determinou a atuação dos chefes do executivo em períodos próximos a eleições. O mesmo autor afirma que dificilmente um prefeito, governador ou presidente realizaria medidas que desagradassem o seu eleitorado numa disputa por reeleição.

Para Fialho (1999), essa Emenda Constitucional nº 16, influencia as medidas governamentais dos chefes do executivo na esfera administrativa, pois esses políticos passam a ter como objetivo os interesses privados e não públicos. Dessa maneira, as medidas implantadas antes de pleitos eleitorais visam o fortalecimento da sua força político-eleitoral. Sendo assim, Matias Pereira (2009), afirma que essa postura administrativa vai contra o interesse da sociedade, pois o Estado deve gerir seus recursos apenas para o bem comum do cidadão.

A Emenda Constitucional nº 16, fortalece uma tendência que se consolida a cada pleito eleitoral, ou seja, a busca pela reeleição. Dessa maneira, um segundo mandato consecutivo reflete nas políticas públicas de cada governante e, conseqüentemente, nas contas públicas de cada esfera governamental. Nesse contexto, surgiram pesquisas que apontaram uma relação entre a economia, os políticos e os eleitores. Dando início a teses sobre ciclos políticos ou eleitorais nos nossos entes federativos.

Segundo Nakaguma (2006) e Martins (2002), os ciclos políticos se sustentam nas preferências dos eleitores por governos competentes. Mas para isso, os governantes precisam sinalizar para esses eleitores que a administração governamental está suprindo as necessidades da população e que as reeleições são a prova disso. Dissociando então a perspectiva administrativa ideal ou bem-sucedida criada mentalmente por eleitor da sua preferência política e ideológica.

Colaborando com essas teorias de ciclos políticos, Downs (1957), afirma que em uma democracia os partidos e seus políticos não pretendem governar com a intenção de realizar políticas públicas em benefício do povo. Em vez disso, criam políticas voltadas para interesses particulares e de grupos econômicos a fim de aumentar seus poderes e prestígios para se manterem no poder.

Sendo assim, a base da teoria formulada por Downs (1957) sustenta que os partidos e políticos em um Estado democrático são impelidos a criar políticas visando apenas a conquista dos votos dos eleitores e continuar no comando político.

Apesar de não ser objetivo do presente trabalho, os ciclos políticos representam a continuidade de governantes e grupos políticos no comando de Estados e Municípios por muito tempo. Pois, conforme conclui Brambor & Ceneviva (2012), o candidato que já ocupa o cargo executivo tem muitas vantagens sobre os concorrentes. Uma vez que tem em suas mãos os recursos públicos disponíveis, maior visibilidade política e a possibilidade de utilizar a estrutura pública para fazer propaganda do seu governo ao participar de eventos e inaugurações, priorizar medidas que atinjam diretamente os eleitores e aumentar o quadro de funcionários, gerando emprego temporário e renda para muitos eleitores e suas famílias.

Como enfatizou Brambor & Ceneviva (2012), a vantagem política de quem está no cargo executivo e busca a reeleição perante seus concorrentes é nítida. Todavia, a vitória desse candidato a reeleição não é garantida. E, em pleitos eleitorais onde o político que busca a reeleição não vence, o processo de transição governamental pode se tornar um problema para o candidato vencedor, pois divergências políticas, ideológicas e administrativas com o candidato derrotado pode dificultar o processo de transição.

## 2.2 TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL

O processo de transição governamental se institucionalizou em meados do ano 2000, quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso solicitou ao chefe da Casa Civil um modelo de transição governamental transparente, sem amarras ideológicas e políticas. Garantiu ao novo governante as condições necessárias para manter a máquina pública funcionando. Segundo SILVA (2016, p. 04),

O processo de transição deve obedecer princípios básicos da administração pública como legalidade, moralidade, publicidade entre outros descritos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, porém, também possui princípios específicos descritos no Art. 2 do Decreto nº 7.221 de 29 de Junho de 2010 que são: colaboração entre governo atual e eleito, transparência da gestão pública, planejamento da ação governamental, continuidade dos serviços prestados à sociedade, supremacia do interesse público além de boa fé e excoioriedade dos atos administrativos.

A transição governamental é um processo que permite ao candidato eleito ter, antes da posse, conhecimento sobre projetos, programas e ações em andamento para que possa organizar o seu plano de governo e dar continuidade aos serviços públicos para a população.

Sendo assim, a transição governamental é um processo legal e ordenado por leis, decretos e artigos que devem ser seguidos durante todo o processo de mudança de governo. Pois, como cita o Manual de Orientações para Transição Governamental Municipal do Tribunal de Contas da União do Estado do Ceará, a transição governamental é:

o processo pelo qual são estabelecidas condições para que a gestão eleita tenha acesso a todos os dados e informações confiáveis, com objetivo de propiciar o resguardo do patrimônio público e fornecer meios para preservação da continuidade da atividade administrativa e prestação dos serviços públicos, sobretudo aqueles essenciais à população como saúde, educação e assistência social. (CEARA, 2020, p. 5)

Além dos princípios básicos sobre transição governamental descritos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, o Decreto nº 7.221 de 29 de junho de 2010, determina que a transição governamental tenha a colaboração entre o governo atual e o governo eleito, transparência da gestão pública, planejamento da ação governamental, continuidade dos serviços prestados à sociedade, supremacia do interesse público e boa-fé e executoriedade dos atos administrativos como princípios a serem seguidos.

O Manual de Orientações para Transição Governamental Municipal do Tribunal de Contas da União do Estado do Ceará, orienta aos candidatos eleitos que formem uma equipe de transição composta por funcionários efetivos da administração municipal e por profissionais da área de administração pública, controle interno, recursos humanos, contratos, licitações, direito legal e jurídico, saúde e outros que a gestão eleita acredite ser necessária para ter uma transição eficiente e responsável. Garante-se a continuidade das atividades administrativas quando o novo governo iniciar.

## 2.3 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A administração pública tem a função de oferecer serviços que melhorem a qualidade de vida da população. Promove e garante o direito a saúde, educação, lazer e segurança. Para que essa função seja exercida com eficiência, foi criado o sistema de controle interno para fiscalizar as ações dos gestores públicos, evitando erros, fraudes e a ineficiência na utilização do dinheiro público. Segundo o Art. 31 da Constituição de 1988, "A fiscalização do Município será exercida pelo Poder

Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.” (Brasil, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA (1988), Capítulo IV, Art. 31).

Conforme o Manual de Orientações para Transição Governamental Municipal do Tribunal de Contas da União do Estado do Ceará, o Sistema de Controle Interno consegue “identificar falhas e oportunidades de melhoria no funcionamento da máquina administrativa, para, em seguida, propor medidas para otimizar a aplicação dos recursos públicos [...]” (CEARÁ, 2020, p. 8). Ou seja:

O Sistema de Controle Interno municipal, estrutura exigida pela Constituição Federal de 1988 e pela Constituição do Estado do Ceará, deve disponibilizar à Equipe de Transição (ou ao gestor eleito) todos os trabalhos desenvolvidos, em especial normas, manuais de procedimentos, relatórios de auditorias realizadas, recomendações e determinações emitidas a órgãos e entidades municipais. Isso permitirá à gestão futura uma adequada compreensão das condições fáticas e operacionais da Administração Pública Municipal.(CEARÁ, 2020, p. 7)

Para Gomes (1999), o sistema de controle interno leva em conta as variáveis presentes no contexto social e estratégia da organização. Já Crepaldi (2000), define controle interno como um sistema que atua como controle contábil e administrativo. Segundo Catapan, Bernardoni e Cruz (2012, p.146), “controle interno vai além da responsabilidade de fiscalizar a legalidade dos atos administrativos avaliando-se também os resultados obtidos com o desenvolvimento dos programas.”

O controle interno na esfera administrativa pública é essencial para garantir o uso eficaz, ético e legal dos recursos públicos. Uma vez que o controle interno comprova a veracidade dos registros contábeis e elementos patrimoniais da organização. Dando segurança e transparência em todas as ações realizadas pela gestão. Porém,

[...] o município que não disponha de Sistema de Controle Interno formalmente instituído deverá informar à Equipe de Transição (ou ao gestor eleito) quais são os órgãos e agentes públicos responsáveis pelas atividades de controle interno previstas na Constituição Federal de 1988, e estes deverão apresentar à Equipe de Transição (ou ao gestor eleito) os documentos indicados. Além disso, a nova gestão deverá, se possível, planejar e executar ações para instituir um Sistema de Controle Interno, em obediência à determinação constitucional. (CEARÁ, 2020, p. 7)

Sendo assim, o controle interno identifica e avalia os riscos, aponta o caminho a ser seguido pela gestão para desenvolver com eficiência, transparência e legalidade as ações públicas. Torna-se um valioso instrumento do executivo para melhorar os processos inerentes a administração pública.

### 3 METODOLOGIA

O método é o conjunto formado por técnicas que permite ao pesquisador fazer uma análise científica do objeto em estudo e, conseqüentemente, chegar a uma conclusão lógica sobre o fato estudado. Segundo Minayo (2010, p. 46), a Metodologia “mais que uma descrição formal dos métodos e técnicas a serem utilizados, indica as conexões e a leitura operacional que o pesquisador fez do quadro teórico e de seus objetos de estudo”

Dessa maneira, o presente estudo se enquadra na pesquisa básica, ou seja, gera conhecimento sem uma aplicação prática prevista e imediata, mediante uma exploração do objeto de estudo e tendo como finalidade gerar informações sobre o assunto através da análise de dados bibliográficos já elaborados sobre o tema. (PRODANOV E FREITAS, 2013).

Essa pesquisa de natureza básica faz inicialmente um estudo teórico qualitativo de dados secundários bibliográficos, colhidos em diversas fontes para fundamentar o tema em análise e subsidiar as outras etapas da pesquisa, bem como estruturar as ferramentas utilizadas na coleta de dados primários. Conforme Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa bibliográfica é realizada a partir de material já publicado, tais como livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico e internet. Enquanto a pesquisa qualitativa “[...] é empregada em vários tipos de pesquisas, inclusive nas descritivas, principalmente quando buscam a relação causa-efeito entre os fenômenos [...]” (PRODANOV E FREITAS, 2013, p. 70)

Na segunda etapa da pesquisa, o método utilizado será a documental que, conforme Lakatos e Marconi (2015, p. 174), é “[...] restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois”. Ou seja, é uma pesquisa comumente utilizada quando existem muitos dados espalhados pelo espaço. Contudo é necessário ter cuidado com a qualidade das fontes utilizadas para não ampliar erros ou reproduzir dados equivocados sobre determinado fato. (GIL, 1999)

A escolha por uma análise documental se deu por permitir ao pesquisador recorrer a fontes diversificadas e dispersas como documentos, por exemplo. Conforme Cellard (2008, p. 295), “o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador [...]. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente.”

A principal fonte de dados documental utilizada na pesquisa será o Relatório de Transição Governamental da Equipe da Gestão do Município de Alto Santo. A coleta e análise do documento se deu durante todo o segundo semestre de 2022. O estudo do referido relatório adotou a técnica da análise qualitativa dos conteúdos, possibilitando a organização das informações contidas, seu estudo e o consequente fornecimento de respostas aos problemas levantados na pesquisa. Pois, “[...] é empregada em vários tipos de pesquisas, inclusive nas descritivas, principalmente quando buscam a relação causa-efeito entre os fenômenos [...]” (PRODANOV E FREITAS, 2013, p. 70)

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Ao se estudar os dados contidos na pesquisa bibliográfica e as informações referentes à documentação, inspeção, visitas técnicas e demais procedimentos realizados no município e publicados no Relatório de Transição Governamental do município de Alto Santo (2021), se chegou as seguintes constatações:

a) A Prefeitura possui 01 (um) almoxarifado central, que engloba fundo geral, educação, merenda escolar, assistência social e saúde. Porém, a gestão atual não recebeu quaisquer documentos que comprove a saída e saldo do almoxarifado. Atitude que dificulta o controle da nova gestão sobre os insumos necessários para manter a máquina pública e atender as necessidades da população. (ALTO SANTO, 2021)

b) A Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF) localiza-se na Secretaria de Saúde e não possui controle efetivo. A equipe de transição da Gestão 2021/2024

recebeu o Software de controle de medicamentos – HÓRUS desatualizado à aproximadamente um ano. (ALTO SANTO, 2021)

c) A Gestão Municipal 2017/2020 não apresentou, mesmo diante de muitas solicitações, a relação patrimonial/inventário, frota e imóveis, o que impossibilita qualquer forma de conhecimento do que de fato existe de patrimônio no município. (ALTO SANTO, 2021)

d) A Gestão antecessora 2017/2020 não realizou o inventário anual. Foi detectado grande quantidade de bens sem o devido tombamento. Esta situação denota falha no sistema de controle interno, podendo ocasionar, inclusive, extravio dos bens patrimoniais, muitos com alto valor comercial. (ALTO SANTO, 2021)

e) Não foi entregue a equipe de transição do Poder Executivo do Município de Alto Santo as Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) de orçamento e fiscalização, bem como diários de obra e dados do Cadastro Nacional de Obras (CNO), nem indícios de fiscalização da execução do contrato. Tal conduta reflete o descumprimento da legislação sobre o assunto. Ou seja, as Leis 8.212/91 e 8.666/93 que discorre, respectivamente, sobre a execução de contratos e as condições para matrículas de empresas estabelecidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. (ALTO SANTO, 2021)

f) Existência de grande quantidade de multas referentes a infrações cometidas no uso dos veículos pertencentes a frota municipal sem que haja um controle para determinar os autores das infrações. (ALTO SANTO, 2021)

g) Não há comprovação da fiscalização dos contratos municipais, contrariando a legislação sobre o assunto. Isto é, a Lei nº 8.666/93 no seu Art. 58 no seu inciso III. (ALTO SANTO, 2021; CEARÁ, 2020)

h) Não há indícios de quaisquer auditorias preventivas, de regularidade ou especiais, bem como de normatização através da emissão de instruções normativas, fluxogramas ou roteiros contendo normas para realização do controle interno. (ALTO SANTO, 2021; CEARÁ, 2020)

i) As funções da comissão de controle interno resumem-se aos serviços de gestão de almoxarifado. A comissão de controle interno não detêm as matrículas ou escrituras dos bens imóveis, ou qualquer controle patrimonial desses bens. (ALTO SANTO, 2021; CEARÁ, 2020)

j) Folha de pagamento dos médicos relativa ao mês de dezembro de 2020 em atraso, bem como de diversos profissionais da prefeitura. Não foi apresentado livro de

ponto ou qualquer outro instrumento que comprove o trabalho dos profissionais pela antiga gestão. (ALTO SANTO, 2021)

h) Falta de comprovação da realização das ações e despesas para enfrentamento do COVID-19, bem como a definição das fontes de recursos de cada uma deles, relacionadas aos recursos federais disponibilizados através de Portarias, Medidas Provisórias ou Leis Complementares. (ALTO SANTO, 2021)

i) Ausência de entrega por parte da Gestão anterior da documentação referente ao Setor Contábil, Tributário e de Gestão Financeira. (ALTO SANTO, 2021)

j) A atual controladoria buscou conhecer a situação em que se encontra o município nos aspectos, legal, estrutural e pessoal para elevar e fortalecer a transparência do município, elaborar o plano de ação e plano anual de auditorias internas para o corrente exercício, implantação do setor de Ouvidoria Geral, Setor de Compras, Setor de Frota, Setor de Patrimônio, Setor de Convênios e reorganização da estrutura física das secretarias e sua documentação. (ALTO SANTO, 2021; CEARÁ, 2020)

Com a possibilidade da reeleição, os governantes fazem de tudo para continuar no ciclo de poder ao buscar a preferência dos eleitores com ações políticas que aparentam suprir as suas necessidades. Mesmo assim, é necessária uma transição governamental para que os programas, planos de governo e processos de controle interno da gestão anterior possam continuar na gestão que seguinte. (SILVA, 2016)

Em suma, a continuidade do controle interno político administrativo no município de Alto Santo é seriamente comprometido porque os funcionários públicos que trabalhavam na controladoria na gestão anterior não executavam ações de controle. Estavam em desvio de função, uma vez que a Controladoria Municipal não cumpria o seu papel. Além disso, não havia o setor e sistema de patrimônio, bem como não foi encontrado nenhum documento digitalizado ou físico. Muitos bens de capital encontrados estavam inservíveis e sem tombamentos. Não havia o setor de Frotas e de Almoxarifado e a Central de Abastecimento Farmacêutica estava com o sistema desatualizado. Os arquivos, senhas de sistemas ou backup de documentos oficiais não foram repassados mesmo após vários pedidos da equipe de transição.

Percebe-se é que o poder Executivo Municipal pode fazer modificações na estrutura administrativa como extinguir pastas e secretarias, criar outras e aperfeiçoar o sistema de controle interno. Essa descontinuidade de políticas públicas provocadas por mudanças na atual gestão ou dificuldades criadas pela gestão anterior podem causar danos a direitos fundamentais da população e atingir áreas como saúde,

educação, moradia, segurança, saneamento e infraestrutura e mobilidade urbana, entre outros.

O desenlace da pesquisa mostra que o chefe do executivo municipal e sua administração colocou o interesse pessoal acima dos interesses públicos, dificultando a continuidade das políticas públicas e criando obstáculos para a nova administração durante a fase de transição entre governos. Dessa maneira, as políticas públicas implementadas por uma gestão anterior podem ser negligenciadas, paralisadas e, em muitos casos, rejeitadas pela gestão atual. Essa ruptura brusca traz enormes prejuízos aos cofres públicos ao desperdiçar verbas públicas, onerando o erário e toda a população do município.

Pode-se considerar também que os objetivos da pesquisa foram alcançados, sendo possível conhecer a base legal que permite a reeleição e o processo de transição entre governos, as formas de controle interno nas gestões públicas, a forma como trabalha os grupos constituídos pelas gestões anteriores e atual para elaborar a transição governamental. Assim como as dificuldades na obtenção de informações e documentações necessárias para manter a administração e dar continuidade as políticas públicas implantadas pela gestão anterior.

E finalmente pode-se concluir que a análise do Relatório de Transição Governamental do município de Alto Santo proporcionou o conhecimento de um processo ainda pouco conhecido no Brasil e que precisa ser estudado com maior afinco. Além de tudo, visualizar a transição administrativa com suas características, particularidades e autores indicados por ambas as gestões municipais permitiu vislumbrar o funcionamento da máquina pública e sua importância para o plano governamental da nova gestão.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A transição governamental faz parte do sistema democrático brasileiro, onde a oposição tem a oportunidade, por meio da eleição, de chegar ao poder e colocar em prática os seus planos políticos. Apesar de tamanha importância, a transição governamental como processo institucionalizado ainda tem pouca importância na

administração pública brasileira. Tal fato provoca uma descontinuidade administrativa que é alvo de críticas por parte da população a qual, mesmo não tendo a consciência do que é uma máquina pública, entende que algo está errado.

A alternância de grupos políticos no poder obriga, necessariamente, a criação de um vácuo administrativo entre a antiga e nova gestão. O tempo que decorre entre a posse da nova gestão e a real capacidade de administrar é colocada a prova. Até mesmo a execução de tarefas simples e rotineiras é afetada por desconhecimento de como funcionava a administração da antiga gestão.

Em Alto Santo, os dados analisados no Relatório de Transição Governamental sinalizaram que o processo de transição governamental não é sistematizado e que, em termos gerais, provocou problemas administrativos no início da nova gestão. Vindo ao encontro do que afirmam os teóricos da administração quando expõem o caráter pessoal das administrações municipais no Brasil e a dificuldade administrativa que isso acarreta quando o candidato ou seu aliado não é reeleito.

Fica bastante clara a necessidade de mecanismos reguladores durante a realização das transições governamentais para que seja cumprido o que diz a Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002, que estabelece normas para a transição de governo no âmbito Federal, mas que também pode ser aplicada em âmbito municipal. Porém, a Transição Governamental deve ser sempre entendida como uma atividade de auxílio à Nova Administração, de caráter essencialmente preventivo, destinada a melhorar as operações do órgão, assistindo-o na consecução de suas atividades, objetivando fortalecer a gestão.

Em Alto Santo, os dados da pesquisa parecem afirmar que o processo de transição governamental foi problemático e que se agravou pela ineficiência de um controle interno na administração pública municipal. A atual gestão está realizando auditorias nas rotinas de controle interno, para contribuir com melhorias significativas na próxima transição governamental e evitar a descontinuidade político-administrativa.

## REFERÊNCIAS

ALTO SANTO. Procuradoria Geral do Município. **Relatório de transição governamental**. Alto Santo, 2021. 46 p.

BRAMBOR, T., & CENEVIVA, R. (2012). **Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros**. Novos Estudos (CEBRAP) (93), 9–21. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002012000200002>> Acesso em: 12 de fevereiro de 2023

BRASIL, **Constituição Federal e Constituição Estadual** [Constituição Federativa do Brasil de 1988 e Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989]. 6. ed. Atual. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2013.

BRASIL, **Decreto nº 7.221 de 29 de Junho de 2010**. Dispõe sobre a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal durante o processo de transição governamental. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 25 de fevereiro de 2023

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, cria cargos em comissão, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 de fevereiro de 2023

CATAPAN, Anderson; BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June Alison Westarb. **Planejamento e orçamento na administração pública**. 2. Ed. Curitiba: Intersaberes, 2012.

CEARÁ, Governo do Estado do. **Transição responsável: manual de orientações para transição governamental municipal**. Tribunal de Contas do Estado do Ceará - TCE. Ceará, 2020.

CELLARD, A. A. **Análise documental**. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil: teoria e pratica**. São Paulo: Atlas, 2000.

DOWNS, A. **An economic theory of political action in a democracy**. Journal of Political Economy, vol. 65, nº 2, abril, 1957.

FIALHO, TMM. **Ciclos políticos: uma resenha**, 1999. Revista de Economia Política, v. 19, n. 2, p. 74.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, J. S.; SALAS, J. M. A. **Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1993.

MARTINS, R. **As Teorias de ciclos políticos e o caso português**. Grupo de Estudos Monetários e Financeiros (GEMF), 2002. Disponível em: [http://www4.fe.uc.pt/gemf/estudos/pdf/2002/gemf02\\_05.pdf](http://www4.fe.uc.pt/gemf/estudos/pdf/2002/gemf02_05.pdf). Acesso em 22 de fevereiro de 2023

MINAYO, M. C. S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2009

NAKAGUMA, M. Y. **Ciclos políticos resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro**. Dissertação. (Mestrado em Economia). Universidade do Estado de São Paulo. FEA-USP. São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, K. V. de. **Os ciclos políticos: uma análise empírica fiscal e contábil para os municípios do estado do Rio de Janeiro – 1998/2006**. Dissertação de Mestrado. (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008

PEREIRA, Eduardo Martins et al. **COSO - the committee of sponsoring organizations of the treadway commission**. v. 4, 2008. Disponível em: [http://www.mariolb.com.br/blog/\\_static/articles/COSO-v4](http://www.mariolb.com.br/blog/_static/articles/COSO-v4). Acesso em: 05 de fevereiro de 2023

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Editora Feevale, 2013.

SILVA, Ana Larissa da Silva Pereira da. **Transição governamental: regulamentação nos estados brasileiros**. 2016. Disponível em: <[https://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/riu/1131/1/SilvaAnaLarissadaSilvaPereira da.Tran-siagovernamentalregulamentacnosestadosbrasileiros..pdf](https://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/riu/1131/1/SilvaAnaLarissadaSilvaPereira%20da%20Tran-siagovernamentalregulamentacnosestadosbrasileiros..pdf) > Acesso em 25 de fevereiro de 2023.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.