

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS E
PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS
MUNICIPAIS DE SÃO MARTINHO DA SERRA- RS**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**Anderson Luiz Veduim Bortoluzi
Ederson Sergio Veduin Bortoluzi**

Santa Maria, RS, Brasil

2011

**CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS E
PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS
MUNICIPAIS DE SÃO MARTINHO DA SERRA- RS**

**Anderson Luiz Veduim Bortoluzi
Ederson Sergio Veduim Bortoluzi**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como
requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Contábeis

Orientador: Prof. Bruno Alex Londero

Santa Maria, RS, Brasil

2011

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova o Trabalho de Conclusão de Curso

CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS E PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SÃO MARTINHO DA SERRA- RS

elaborado por

Anderson Luiz Veduim Bortoluzi

Ederson Sergio Veduin Bortoluzi

como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Contábeis

COMISSÃO EXAMINADORA:

Bruno Alex Londero, Prof.

(Presidente/Orientador)

Marivane Vestena Rossato, Ms.(UFSM)

Fabiane Tubino Garcia, Ms.(UFSM)

Santa Maria, 20 de dezembro de 2011.

Dedicamos este trabalho a Deus e a nossos familiares

RESUMO

Trabalho de Conclusão de Curso
Curso de Ciências Contábeis
Universidade Federal de Santa Maria

CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS E PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SÃO MARTINHO DA SERRA- RS

**AUTORES: ANDERSON LUIZ VEDUIM BORTOLUZI
EDERSON SERGIO VEDUIM BORTOLUZI**

ORIENTADOR: PROF. BRUNO ALEX LONDERO

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 30 de novembro de 2011.

Os órgãos públicos devem cada vez mais prestar informações confiáveis e tempestivas à população, sendo que cresce à progressão geométrica a falta de comprometimento dos agentes públicos com o uso consciente dos recursos públicos. Uma vez que os controles internos são uma ferramenta importante na prevenção e descoberta de fraudes e objetivam incentivar a eficiência operacional buscou-se através de um estudo de caso e por meio de entrevistas, levantar as atribuições de cada secretaria da prefeitura de São Martinho da Serra, RS. Além disso, na Secretaria de Finanças e Administração foi realizado um levantamento de todos os setores constantes nesta, sendo esta o foco principal deste trabalho.

Após levantamento efetuado junto ao Setor de Finanças e Administração verificou-se que há uma estruturação simples, porém, bem definida quanto aos setores integrantes desta. Resta claro, que eles possuem alta relevância no desempenho de suas funções, uma vez que cada qual contribui para o bom funcionamento da prefeitura. O mesmo pode-se dizer das secretarias, que trabalhando juntas na persecução dos objetivos e metas do Órgão Público, conseguem atingir os objetivos com eficiência.

Palavras-chave: Contabilidade Pública. Controles internos. Rotinas administrativas.

ABSTRACT

CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS E PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SÃO MARTINHO DA SERRA- RS

AUTHORS: ANDERSON LUIZ VEDUIM BORTOLUZI

EDERSON SERGIO VEDUIM BORTOLUZI

LEADER: BRUNO ALEX LONDERO

Date and Local of Presentation: Santa Maria, November, 30th of 2011.

The public agencies should, more and more, provide reliable and timely information to the population, and that grow in a geometric progression the lack of commitment the public agents with a conscious use of public resources. Once that the internal controls are important tools in the prevention and discover of fraud and they aim to encourage the operational efficiency, through a study case and interviews it sought to identify the responsibilities of each Secretary in the prefecture of São Martinho da Serra – RS. Beyond that, in the Finance and Administration Secretary was collected data in all departments and it was the main focus of this study.

After the data collection in the Department of Finance and Administration it was verified that there is a simple structure but it is well-defined about members departments. Certainly, they have high relevance in development of their functions, once that each one contributes to the proper functioning of the prefecture. It is possible to affirm the same about the Departments that work together to pursuit the objectives and goals of Public Agency and to achieve that with efficiency.

Keywords: Public accounting. Internal controls. Administrative routines.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atribuições da tesouraria	41
Quadro 2 - Componentes da Secretaria de Administração e Finanças e principais atribuições.....	47
Quadro 3 – Principais atribuições das Secretarias Municipais.....	51

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Organograma da Prefeitura Municipal.....	36
Figura 2 – Legenda do organograma da Prefeitura Municipal.....	36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ms – Mestre

CF – Constituição Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TCE – Tribunal de Contas do Estado

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

NBCT – Norma brasileira técnica de contabilidade

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

INSS – Imposto Nacional de Serviço Social

ISS – Imposto sobre serviços de qualquer natureza

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A – Questionário aplicado ao setor de controle interno	58
---	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 Contabilidade Pública	14
2.2 Princípios da Administração Pública	15
2.2.1 Legalidade	15
2.2.2 Impessoalidade	16
2.2.3 Moralidade.....	17
2.2.4 Publicidade.....	17
2.2.5 Eficiência.....	18
2.3 Controles internos	20
2.3.1 Conceitos	20
2.3.2 Classificação	22
2.3.3 Regulamentação	23
2.3.4 Princípios.....	23
2.3.5 Atuação dos controles internos	25
2.3.6 Limitações	26
2.4 Controles externos.....	27
2.4.1 Controle Externo Legislativo.....	27
2.4.2 Tribunal de Contas da União	28
2.4.3 Tribunal de Contas dos Estados.....	29
2.4.4 Controle Externo do Executivo	30
2.4.5 Controle Externo do Judiciário	31
2.4.6 Controle Externo Social.....	31
3 METODOLOGIA	33
4 ESTUDO DE CASO	35
4.1 Secretarias do Município	39
4.1.1 Secretaria do Município de Finanças e Administração	40
4.1.1.1 Setor de Contabilidade	40
4.1.1.2 Setor de Tesouraria	41
4.1.1.3 Setor de Tributos e fiscalização.....	42
4.1.1.4 Setor de Licitação e Contratos	43
4.1.1.5 Setor de Pessoal	44
4.1.1.6 Setor de Compras	45
4.1.1.7 Setor de Patrimônio e Almoxarifado	46
4.1.2. Secretaria do Município da Saúde.....	48
4.1.3 Secretaria da Assistência Social	49
4.1.4 Secretaria da Educação, Cultura Lazer e Turismo.....	50
4.1.5 Secretaria do Município da Agricultura e Desenvolvimento.....	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
6 REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

A palavra controle sempre esteve ligada à gestão de recursos e consiste em averiguar se tudo ocorre conforme o planejado, em consonância com as normas e as instruções dadas pela Administração. Desse modo, como menciona Souza (2008), o controle consiste em verificar se os resultados alcançados estão de acordo com o padrão estabelecido, ajudando a entidade na realização de seus objetivos. Na administração pública este controle deve ser exercido em todos os níveis, uma vez que todos os departamentos devem ser fiscalizados para que se obtenha um efetivo controle sobre os atos dos administradores públicos.

Sendo assim, conforme Souza (2008), o controle interno é um instrumento de proteção dos ativos da organização, que possibilita a análise da veracidade dos dados contábeis e apóia a administração na consecução de seus objetivos, prezando sempre pelo atendimento às normas e aos regulamentos que lhes são pertinentes. Com isso, pode-se falar em duas categorias de controle interno.

A categoria do controle contábil refere-se às medidas tomadas em relação à preocupação com os relatórios e os registros contábeis, com sua veracidade e confiabilidade. Já o controle administrativo, que será foco do presente trabalho, diz respeito ao programa estabelecido e às políticas adotadas para atingi-lo.

O controle interno, como ferramenta de fiscalização e de transparência pública, auxilia o gestor no planejamento de suas ações, e, conseqüentemente, proporciona a melhora dos serviços prestados e da qualidade de vida da população. Nesse sentido, essa ferramenta é de grande valia na prevenção de prejuízos aos cofres públicos.

Esse instrumento assume importante papel no contexto atual do país. Isso porque são sucessivamente descobertas inúmeras fraudes e desvios de dinheiro público. Porém, várias dessas situações passam despercebidas, evidenciando a necessidade de um sistema de controle interno eficaz nos órgãos públicos, sejam eles, municipais, estaduais ou federais.

Sendo assim, este trabalho pretendeu levantar as atribuições das secretarias da prefeitura de São Martinho da Serra, Rio Grande do Sul, analisando se estas suprem as necessidades da administração, no que tange às rotinas internas e se as

atribuições de cada funcionário das secretarias estão claras a estes. Cabe destacar que o foco principal foi a Secretaria de Finanças.

Para que se alcançasse o objetivo geral citado anteriormente, procedeu-se aos objetivos específicos citados a seguir:

a) Realizar levantamento bibliográfico e legislativo sobre o tema; b) Identificar as atribuições das secretarias da Prefeitura; c) Apontar as principais atribuições dos órgãos pertinentes à Secretaria de Finanças; d) Propor alterações que venham a acrescentar utilidade para os sistemas de controle interno.

O histórico da Administração Pública no Brasil, o qual é conhecido mundialmente por seus escândalos e desperdício de dinheiro público, em razão da falta e da fragilidade de controles internos e, ainda, das diversas fraudes apontadas pelos controles externos.

Além disso, o foco do trabalho é uma prefeitura, localizada em São Martinho da Serra – RS, devido a sua proximidade com a população local. Logo, é de suma importância direcionar essa pesquisa ao controle interno deste município, para avaliar as secretarias e os departamentos com relação ao seguimento das normas de controle interno e em relação às rotinas de cada setor. Além do mais, o foco principal do trabalho é a Secretaria de Finanças e seus setores.

Vêm à tona alguns problemas importantes detectados, como o questionamento tratado no trabalho:

As secretarias do município de São Martinho da Serra suprem as necessidades da administração? E, no que tange às rotinas e as atribuições dos funcionários estas necessidades estão claramente definidas nas secretarias?

Diante disso, considerando-se que a preocupação da população com a transparência e com a divulgação dos atos públicos vem crescendo, deve-se verificar se realmente os órgãos públicos seguem as normas vigentes e se efetivamente possuem uma boa gestão. Sendo assim, o trabalho poderá ser objeto de pesquisa para aqueles que buscam melhorar seus conhecimentos na área de controles internos. Proporcionará benefícios para a população da cidade, pois, é possível a melhora da qualidade de vida da população, o aprimoramento do combate à improbidade administrativa, a melhora dos serviços públicos prestados e o fortalecimento de uma estrutura menos vulnerável aos interesses dos governantes.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos: introdução; referencial teórico, que explora os conceitos de contabilidade pública, controles, controles internos; a metodologia adotada na pesquisa; estudo de caso, e, por último, conclusão, no qual serão indicadas sugestões e recomendações a serem adotadas na entidade estudada.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

À Contabilidade Pública, como ramo da ciência contábil, cabe controlar os bens, os direitos e as obrigações dos entes públicos, em todas as esferas. Diante disso, é importante realizar a abordagem de temas como contabilidade pública, controles internos, sistemas de controles internos, princípios da Administração Pública e princípios dos controles internos.

2.1 Contabilidade Pública

A Contabilidade Pública segundo Motta (2005) é o ramo da ciência contábil que aplica na Administração Pública as técnicas de registro dos atos e dos fatos administrativos, apurando resultados e elaborando relatórios periódicos, em obediência às normas de Direito Financeiro, em especial à lei nº 4.320/64, aos princípios gerais de finanças públicas e aos princípios de contabilidade. Conforme o nível de governo, a Contabilidade Pública pode ser conhecida também por Contabilidade Nacional ou Federal, Estadual e Municipal.

Como afirma Motta (2005, p. 221) “a necessidade de medir, avaliar, qualificar e dimensionar o patrimônio estatal provoca o surgimento da Contabilidade Pública”. Além de preocupar-se com a evidenciação do patrimônio dos entes públicos, essa área da Contabilidade precisa também estudar, registrar e controlar o orçamento e sua execução, indicando como são aplicados os recursos públicos. Tal exigência está contida no art. 85 da Lei n.º 4320, de 17 de março de 1964:

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais e a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Desse modo, a Contabilidade Pública é associada a princípios que orientam os atos públicos, com o objetivo de se ter uma administração eficiente e transparente.

2.2 Princípios da administração pública

Alguns princípios norteiam as ações dos administradores públicos, com o intuito de promover a aderência a um comportamento adequado frente as suas atribuições como funcionários públicos.

Segundo a CF/88:

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

A seguir serão apresentados os princípios acima referidos:

2.2.1 Legalidade

Esse princípio segundo Meirelles (1995) determina a obrigatoriedade, por parte do administrador público, na execução de suas funções, de agir de acordo com a lei. Assim, todo agente público deve executar a lei, de modo que a justiça seja levada a todos os cidadãos de forma concreta, ou seja, a administração pode realizar somente atos e medidas que a lei autoriza a fazer.

Diferente da vida privada, em que tudo é permitido, menos o proibido. Na área Pública inverte-se o axioma. Tudo é proibido, se não for expressamente permitido. Exige-se regulamentação legal para tudo. Por isso que, ao assumir um cargo Público o administrador não pode fazer aquela pergunta de leigo: onde está escrito que não possa agir desta ou daquela forma? O correto é agir ciente de que o ato que vai praticar está definido em norma ou aparado por parecer de especialista em direito. A legalidade significa que o administrador Público está sujeito ao mandamento da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se

afastar ou desviar sobre pena de praticar ato inválido, expondo-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. O princípio da legalidade deve ser visto em conjunto com o da finalidade do Estado, pois a legalidade limita a ação do dirigente e a finalidade impõe a ele a obrigação. (CASTRO, 2009, p. 21)

A adoção deste princípio visa garantir que a ação dos entes da administração pública seja voltada para o bem comum e para o cumprimento das exigências previstas em lei.

2.2.2 Impessoalidade

Quanto ao princípio da impessoalidade, segundo Meirelles (1995) este prescreve que a administração tem de tratar todos os cidadãos sem distinção, ou seja, seus atos deverão, obrigatoriamente, ter como finalidade o interesse público e não o particular. Por exemplo, se um administrador decide construir uma quadra poliesportiva, deverá fazê-la para beneficiar toda a população e não construí-la perto de sua casa ou de um parente. Outro exemplo de violação desse princípio seria a realização de publicidade ou propaganda da pessoa do administrador com verbas públicas.

Este princípio está relacionado com a própria finalidade pública. A administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas. O interesse público deve nortear a atuação da administração, daí por que o ente em nome do qual o administrador age é o município, o Estado ou União e não a pessoa de seu administrador. Como consequência, este princípio veda a autopromoção, razão pela qual a Constituição incorporou, no § 1º do art. 37, proibição no sentido que não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem a promoção pessoal em publicidade de atos, serviços ou campanhas feitas com direito público. O que está reconhecido nesse princípio é que as realizações não são da autoridade pública, mas da entidade pública. (CASTRO, 2009, p. 22)

Esse princípio tem ênfase na proteção do administrado. Isso se confirma como garantia de que o administrador não pode ser prejudicado ou favorecido no exercício da atividade da administração pública, por seu cargo. Assim, nessa visão, todo administrado deve se relacionar de forma impessoal com a administração, sem que essa relação venha a gerar qualquer benefício individual ou discriminações.

2.2.3 Moralidade

Outro princípio norteador da administração pública é o da moralidade, presente desde a antiguidade, que Meirelles (1995) baseado na ideia de que todo indivíduo deveria ter, para o exercício das atividades do governo, como algo impreterível, a moral. Ou seja, não basta seguir a lei, o administrador deve seguir a moral, prezando pelo bem comum. O agente público deve seguir a moral, a qual condiciona a atuação de todos os poderes estatais. Sendo assim, todos os atos da administração pública deverão estar de acordo com os padrões éticos predominantes na sociedade.

Sendo assim, segundo Castro:

Alguns autores discordam quanto à natureza do princípio, pois o considera absorvido pelo da legalidade. Outros o consideram autônomo, defendendo que, em matéria administrativa, sempre que se verificar que o comportamento da Administração, mesmo em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costume, as regras de boa administração, os princípios de justiça e equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. O princípio refere-se à disciplina interna da Administração, enquanto o da legalidade alcança a moral institucional no âmbito do Poder Judiciário. (CASTRO, 2009, p. 22)

Dessa forma, o descumprimento da moralidade e a improbidade administrativa acarretarão sanções administrativas aliadas a outras consequências ao agente público responsável.

2.2.4 Publicidade

Não menos importante, o princípio da publicidade dos atos públicos como menciona Di Pietro (1999) todos têm o direito de acesso a informações de interesse coletivo provenientes dos órgãos públicos. Isto é, todos devem ter conhecimento dos atos, contratos e instrumentos jurídicos da administração pública, de modo a garantir transparência dos atos públicos e facilitar a fiscalização por parte da população.

Contudo, em determinados casos pode ser relativizado esse princípio, quando o interesse público ou a segurança o justificarem.

A própria Constituição Federal (1988) prevê algumas exceções ao referido princípio da publicidade, dentre elas o constante no art. 5º, XIV, abaixo transcrito:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Portanto, de acordo com esse princípio, o Estado deve agir com a maior transparência, dentro do possível, de modo que os usuários, de uma maneira geral, tenham conhecimento do que os gestores públicos estão fazendo. Ressalta-se que a publicidade dos atos administrativos é considerada condição essencial para a sua validade jurídica, tendo em vista que a falta desta acarreta a nulidade dos atos praticados.

2.2.5 Eficiência

A eficiência, segundo Moraes (1999), é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, de modo que exerçam suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, sem burocracia e sempre em busca da qualidade. Conseqüentemente, a administração pública deve primar pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios.

De acordo com Meirelles (1995, p. 90-91)

Eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser

desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Portanto, percebe-se, nesta definição, a eficiência como um dever da administração, assim como tantos outros, os que lhes são cabíveis. Dessa forma, não basta o ente público ser eficiente na utilização de recursos e na arrecadação de receitas, sem que esteja de acordo com as leis e as normas estabelecidas.

Conforme afirma Medauar (2004, p. 151), a eficiência “é o princípio que norteia toda administração pública, determina que esta deve agir de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população tempestivamente”.

Finalmente, enfatiza-se que esse princípio visa ao bem comum, norteando os funcionários públicos para que atuem de forma transparente, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, com o objetivo de atingir a melhor utilização possível dos recursos públicos, evitando desperdícios e garantindo uma gestão econômica de qualidade.

Para se atingir determinados objetivos foram criados os controles que constituem meios para atingir determinado fim, qual seja, o de elevar o nível de desempenho organizacional. Com efeito, por meio deles, pode-se identificar se os processos administrativos estão atingindo o padrão do desempenho determinado.

Cruz e Glock (CRUZ; GLOCK, 2006, p. 17), expressam que:

Embora ao longo do tempo tenha-se perdido a origem da informação, alguns pesquisadores concluíram que a palavra controle deriva da expressão *contrôle* e provém da França, quando, no século XVII, já significava o poder ou o ato de controlar, averiguar, verificar etc. Segundo os historiadores, um registro de nomes, por exemplo, era chamado de *rôle*, e o *contre-rôle* era outro registro, o qual, ao ser confrontado com o original, propiciava uma ação de controle.

Sendo uma das funções que compõe o processo administrativo, o controle consiste em verificar se ações foram planejadas e se estão sendo implementadas ou realizadas, partindo-se do pressuposto da comparação de resultados e da implementação de correções.

2.3 Controles internos

Os controles internos possuem a função de auxiliar na administração das organizações. Por meio deles é que podem ser identificadas as atividades realizadas e compará-las com as planejadas, verificando quais as falhas que estão ocorrendo para tomar medidas corretivas e punitivas.

Sendo assim, todos os Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – deverão ter seu sistema de controle interno, de forma integrada, conforme cita a Constituição Federal (1988):

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 eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos[...]

O processo de análise pelo qual o controle interno é responsável se estabelece em todos os níveis da organização. Portanto, esta é de grande valia, principalmente em relação aos controles adotados, pois, por meio destes instrumentais é que será possível identificar se existem falhas ou erros nos processos administrativos.

2.3.1 Conceitos

O controle interno, segundo a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica (NBCT) 16.8, de 21 de novembro de 2008 (CFC, 2011, sp) , que trata do controle interno das entidades públicas:

É o conjunto de recursos, métodos e processos adotados pela entidade governamental, com a finalidade de:
(a) assegurar a proteção dos ativos e a veracidade dos componentes patrimoniais;
(b) garantir a observância da validade, legalidade e regularidade das transações;

- (c) promover e manter a confiabilidade do sistema de informações contábeis;
- (d) comprovar atos e fatos que afetem ou possam afetar o patrimônio; [...]

Róllo (2007) afirma que controle interno não é a mesma coisa que auditoria interna, já que esta é a revisão dos controles internos, normalmente executada por um departamento, e aqueles são os procedimentos da organização que devem ser seguidos permanentemente.

Ainda segundo Rollô (2007) a auditoria serve para averiguar se os controles internos são adequados e oferecem segurança à entidade. Aquela é o dispositivo que avalia e verifica os controles internos, ao passo que estes desempenham um papel de grande relevância para os órgãos públicos, os quais precisam atingir uma boa eficiência e eficácia operacional. Isso só será possível se todos os departamentos desempenharem suas funções com responsabilidade, de forma racional, harmônica e integrada aos objetivos globais da organização.

Além disso, observa-se que o sistema de controle interno significa, segundo Deschamps (2009, p. 12), “a construção organizada e articulada da lógica do funcionamento de um controle interno com os pressupostos básicos constitucionais e legais”.

Destarte, controlar o patrimônio público e as ações do governo significa garantir a fiscalização para que os resultados sejam atingidos e verificar se está sendo seguido o plano estabelecido para que estes resultados sejam alcançados.

Ainda de acordo com Deschamps (2009, p. 9), sistema de controle interno, “é uma unidade administrativa dentro da estrutura organizacional do Município, preferencialmente vinculada ao Gabinete do Prefeito”, sendo que, quem deverá operacionalizar este sistema serão os funcionários públicos municipais. Ou seja, este sistema é um departamento, dentro da Prefeitura que deverá, de certa forma, fiscalizar os outros.

2.3.2 Classificação

Em conformidade com a NBCT 16.8 (CFC, 2011, sp), o controle interno é classificado nas seguintes categorias:

- (a) operacional - aqueles relacionados aos resultados alcançados pela gestão;
- (b) contábil - aqueles relacionados à veracidade e fidedignidade dos registros e das demonstrações contábeis;
- (c) de cumprimento legal - aqueles relacionados à observância da legislação e regulamentos pertinentes.

A categoria operacional de controles internos refere-se à análise dos métodos e medidas adotadas pela administração para alcançar os resultados pretendidos, sendo voltado à maneira de como atingir seus objetivos.

Já o controle contábil diz respeito à análise de demonstrativos e da contabilidade em si, buscando auferir se não há fraude nos registros e demonstrativos contábeis, proporcionando a fidedignidade das informações.

Por último, cita-se o controle interno de cumprimento legal, o qual se refere, basicamente, ao atendimento da legislação e dos manuais de procedimentos internos, apontando inobservâncias no seguimento das legislações existentes sobre o assunto.

Outra classificação do controle interno diz respeito ao momento em que ele ocorre, sendo dividido em:

Prévio: É o que antecede a conclusão ou operatividade do ato. Tem como objetivo final dar segurança a quem pratica o ato ou por ele se responsabiliza. A técnica utilizada nesse caso é a fiscalização.
Concomitante: é aquele que acompanha a realização do ato, para verificar a regularidade de sua formação. É o controle feito no decorrer das ações praticadas. Tem como objetivo final garantir a execução da ação. A técnica utilizada nesse caso é a fiscalização.
Subsequente (posterior): é o que se efetiva após a conclusão do ato praticado, visando corrigir os eventuais defeitos, declarar a sua nulidade ou dar – lhe eficácia. Tem como objetivo final avaliar a eficiência e a eficácia das ações administrativas, certificar a veracidade dos números e comprovar o cumprimento das normas. A técnica utilizada nesse caso é a auditoria. (CASTRO, 2009, p. 72);

Desse modo, o controle interno deve atuar por meio dos controles preventivos, ou seja, antes da ocorrência do fato, simultaneamente, isto é, durante o

acontecimento, e posteriormente ao acontecimento, com a identificação e realização das correções e sanções necessárias.

2.3.3 Regulamentação

A Constituição Federal de 1988 faz referência ao controle interno, em complementação ao controle externo dos órgãos públicos, *in verbis*:

Art. 31 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.

[...]

Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional (...), quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Além da Constituição, existem leis que regulamentam os controles internos, a exemplo da Lei Complementar n^o 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu artigo 59, assim dispõe: “O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar [...]”.

Sendo assim torna-se necessário citar os princípios de controle interno.

2.3.4 Princípios

Os princípios de controle interno são definidos pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), órgão do Poder Executivo Federal, em sua Instrução Normativa (IN) n^o 1, de 6 de abril de 2001, anexo:

[...]seção VIII, 3: relação custo/benefício - consiste na minimização da probabilidade de falhas/desvios quanto ao atingimento dos objetivos e metas. Este conceito reconhece que o custo de um controle não deve exceder aos

benefícios que ele possa proporcionar. Há necessidade, também, de definição precisa de critérios, mensuração, padrões de comparação e de outros elementos que permitam a identificação e a análise de desvios, em relação aos resultados ou procedimentos previstos;

qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários - a eficácia dos controles internos está diretamente relacionada com a competência e integridade do pessoal. Assim sendo, é imprescindível que haja uma política de pessoal que contemple:

- seleção e treinamento de forma criteriosa e sistematizada, buscando melhor rendimento e menores custos;
- rodízio de funções, com vistas a reduzir/eliminar possibilidades de fraudes;
- obrigatoriedade de funcionários gozarem férias regularmente, como forma, inclusive, de evitar a dissimulação de irregularidades;

(SFC, 2011, sp)

No que se refere ao princípio da qualificação adequada, pode-se dizer que treinamento e rodízio de funcionários são primordiais para o bom funcionamento do sistema de controle interno. Assim, como prevê a referida instrução normativa, deve haver uma política de pessoal que contemple o treinamento, aliada com uma rotatividade de funções e, ainda, uma segregação clara de atribuições dentro da entidade.

Ainda, segundo a Instrução Normativa n^o 1 da SFC (2011), podem-se citar outros princípios de controles internos: delegação de poderes e determinação de responsabilidades, segregação de funções, instruções devidamente formalizadas e controle sobre as transações.

Não menos importante, a referida instrução normativa, apresenta o princípio de que as instruções devem estar devidamente formalizadas, para garantir segurança nos procedimentos. Nesse sentido, destaca-se a importância de se ter, junto ao órgão, manual aplicado de controle interno, que esteja sendo efetivamente utilizado pelos servidores. Ressalta-se que não basta possuir um manual, sem que ele esteja em uso pelos agentes administrativo.

Finalmente, quanto ao controle sobre as transações, este princípio estabelece a necessidade de acompanhamento dos fatos contábeis/financeiros e operacionais, buscando-se a verificação da legitimidade e legalidade dos procedimentos realizados.

Em vista disso, deve-se incentivar uma política de aderência às diretrizes e às normas legais, limitando-se também o acesso dos funcionários aos ativos e estabelecendo controles físicos sobre estes.

Ademais, com o avanço das atividades e da complexidade das operações, no cenário atual, torna-se estritamente necessária a existência de um bom sistema de

controle interno que supra as necessidades da administração pública. Porém, todo sistema de controles está sujeito a limitações e erros em sua aplicação. Além disso, o fato de uma entidade ter um bom sistema de controle interno não significa que ela esteja isenta de fraudes e erros em suas atividades.

2.3.5 Atuação dos controles internos

Segundo Castro (2009), destaca-se que o controle interno efetivo auxilia a entidade na consecução de seus objetivos, mas não garante que eles serão atingidos, pois isso depende de uma boa relação de custo/benefício, de não haver conluio entre funcionários e também de eventos externos.

Nesse aspecto, ainda que a entidade não tenha subsídios suficientes para a implementação de vultoso sistema de controle interno, ela deve prezar pela segregação de funções:

Por falta de recursos para organizar suas estruturas administrativas, as prefeituras não tem condições de separar as atividades e segregar funções. É importante que as separações ocorram, pelo menos, entre pessoas. Assim estará assegurada a eficiência do controle, mesmo em condições adversas. (CASTRO, 2009, p. 80)

Entretanto, para que o controle seja considerado adequado, deve-se ainda ter um plano capaz de encontrar falhas, com antecedência, uma vez que, somente assim, haverá tempo para corrigi-las. Além do mais, os desvios deverão ser comunicados imediatamente ao superior.

Resta clara, portanto, a necessidade da eficácia de um sistema de controle interno para o fortalecimento da organização e para proporcionar o alcance dos resultados almejados. Desta forma, controlar a administração pública significa contribuir para uma melhor gestão dos bens e recursos que pertencem à sociedade.

2.3.6 Limitações

Em razão da complexidade dos controles internos, estes podem apresentar algumas limitações, tais como:

- a) A exigência usualmente imposta pela administração de que um controle seja eficiente em relação a seu custo, ou seja, que o custo de um procedimento de controle não seja desproporcional em relação à perda potencial, resultante de fraude ou de erro.
- b) O fato de que a maior parte dos controles tende a ser direcionada para cobrir transações conhecidas e rotineiras e não as eventuais (transações fora do comum).
- c) O potencial de erro humano por desleixo, distração, falha de julgamento ou má interpretação de instruções.
- d) A possibilidade de se escapar a controles por meio de conluio, seja com terceiros ou com membros da organização.
- e) A possibilidade de que um funcionário responsável por determinado controle possa abusar de sua responsabilidade (exemplo: um membro da administração poderia passar por cima de determinado controle).
- f) A possibilidade de que os procedimentos poderão tornar-se inadequados em vista de mudanças nas condições, bem como a observância dos procedimentos poderá deteriorar-se. (IBRACON, 1988, p. 324)

Além dessas limitações, existe ainda a possibilidade de os manuais de rotinas estarem desatualizados ou de serem impróprios ao órgão em que se estão sendo aplicados, e de que ocorra a inobservância de normas e diretrizes impostas pela administração por parte dos agentes públicos. Sendo assim, percebe-se que o maior responsável por erros e defeitos no órgão de controle interno é causado pelo fator humano. Setores de controle interno satisfatórios trazem um ganho de qualidade, com a independência e autonomia deste setor, resultando em uma melhor organização de sua estrutura e, conseqüentemente, numa melhor prestação de serviços à sociedade. Só assim, será possível oferecer uma gestão de qualidade, protegendo-se o interesse público, com a divulgação e a prestação de contas adequadas.

Observa-se, ainda, que uma das preocupações que o gestor deve ter como primordial, na implementação e na operacionalização do sistema de controle interno, é a valorização de funcionários éticos. Ressalta-se que esse sistema deverá ser composto somente por servidores efetivos, trazendo, com isso, maior segurança no atingimento dos objetivos e um resultado melhor, uma vez que cargos

comissionados poderiam gerar vínculos com o gestor, propiciando, assim, a oportunidade de fraudes e desvio de dinheiro.

2.4 Controle externo

Torna-se necessário comentar sobre o controle externo, o qual é responsável por fiscalizar os controles internos.

A Constituição Federal de 1988 traz uma ideia de independência e harmonia entre os poderes. Como menciona a CF/88: “Art 2. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Dessa forma, entende-se que a atuação do controle entre Poderes pode ser definida como controle externo que segundo Meireles (1995, p. 598) “visa comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento”.

O controle externo segundo Ibeiro (2002) é exercido pela Casa Legislativa, pela Comissão Permanente de Inquérito, órgão do Poder Legislativo, ou pelo Tribunal de Contas da União, dos estados e dos municípios, ou do Distrito Federal. A realização deste último controle dá-se pela prestação e tomada de contas, por documentos enviados aos Tribunais de Contas e por auditorias realizadas nos órgãos fiscalizados. Será abordado o controle exercido nos Poderes e o Controle Social exercido pela sociedade.

2.4.1 Controle Externo Legislativo

Quanto ao controle exercido pelo Legislativo:

“É exercido pelo Congresso Nacional, pelas Assembleias Legislativas, pelas Câmaras Municipais ou por comissões parlamentares dessas casas sobre determinados atos do Executivo e do Judiciário” conforme Araújo e Arruda (2004, p. 13).

Segundo Araújo e Arruda (2004) comentam o Legislativo também exerce o controle, por meio de que Comissões Parlamentares que são compostas por um grupo de deputados. Podem ser permanentes ou temporárias. As comissões permanentes têm o propósito de verificar toda a matéria que tramita em Plenário. Já as temporárias servem para representar a Assembleia Legislativa em atos externos.

Existem ainda, outros meios de atuação do controle legislativo como mencionam Araújo e Arruda (2004) a cargo do Congresso Nacional tem a competência de intervir administrativamente nos atos do governo, resolvendo tratados ou acordos internacionais que acarretem compromissos gravosos ao patrimônio nacional; cabe ainda ao Congresso Nacional fiscalizar e controlar os atos do poder executivo, julgar anualmente as contas do presidente da república e apreciar os relatórios sobre a execução de planos de governo.

2.4.2 Tribunais de Contas da União

O controle exercido pelos Tribunais de Contas também é de grande valia, pois estas instituições têm competência para aplicar sanções aos responsáveis por irregularidades ou ilegalidades apontadas, recolhendo o débito apurado e aplicando multa ao agente público por dano ao erário.

Como órgão auxiliar do Poder Legislativo, tem-se o Tribunal de Contas, o qual fiscaliza qualquer órgão que administre, gerencie, guarde bens, dinheiro ou valores públicos, ou seja, qualquer órgão que seja responsável por dinheiro público, dentre suas principais atribuições, no âmbito federal, destacam-se as previstas na lei nº 8443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:
I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

- II - proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior;
- III - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do art. 36 desta Lei;
- IV - acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e das entidades referidas no inciso I deste artigo, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios, na forma estabelecida no Regimento Interno;

O Tribunal de Contas da União (TCU) segundo Araújo e Arruda (2004) é responsável por julgar as contas do Presidente da República, julgar os relatórios onde constam os planos de governo, efetuar auditorias em obras aprovadas pelo Senado Federal, apontar irregularidades e enviar informações ao Congresso Nacional. Em consequência disso, qualquer irregularidade apontada pelos controles internos deverá ser comunicada ao Tribunal de Contas.

Em resumo, o TCU é responsável por auxiliar o Legislativo na fiscalização dos atos do Executivo, ou seja, tem o objetivo de evitar fraudes, fiscalizando os administradores públicos.

2.4.3 Tribunal de Contas dos Estados

Os Tribunais de Contas dos Estados, assim como o TCU, são responsáveis pela fiscalização do uso dos recursos públicos pelos governantes e administradores de recursos públicos e têm a função de julgar as contas dos governadores. As atribuições do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul encontram-se expressas no art. 71 da Constituição Estadual, de 3 de outubro de 1989:

Art. 71 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, além das atribuições previstas nos arts. 71 e 96 da Constituição Federal, adaptados ao Estado, emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente.

§ 1º - Os contratos de locação de prédios e de serviços firmados entre quaisquer das entidades referidas no artigo anterior e fundações privadas de caráter previdenciário e assistencial de servidores deverão ser encaminhados ao Tribunal de Contas, que também avaliará os valores neles estabelecidos.

§ 2º - O Tribunal de Contas terá amplo poder de investigação, cabendo-lhe requisitar e examinar, diretamente ou através de seu corpo técnico, a qualquer tempo, todos os elementos necessários ao exercício de suas atribuições.

§ 3º - Não poderá ser negada qualquer informação, a pretexto de sigilo, ao Tribunal de Contas.

§ 4º - A Mesa ou as comissões da Assembléia Legislativa poderão requisitar, em caráter reservado, informações sobre inspeções realizadas pelo Tribunal de Contas, ainda que as conclusões não tenham sido julgadas ou aprovadas.

§ 5º - Compete ao Tribunal de Contas avaliar a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades por ele fiscalizados.

Sendo assim, a prioridade do Tribunal de Contas do Estado é verificar se o sistema de controle interno municipal está funcionando corretamente principalmente evitando fraudes e dissipação de dinheiro.

2.4.4 Controle Externo do Executivo

O Executivo exerce controle sobre e o Judiciário nomeando os ministros do Superior Tribunal Federal:

Art. 101. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. (CF, 1988)

Exerce também controle sobre o Poder Legislativo seja vetando ou aprovando os projetos de lei:

Art. 84 Compete privativamente ao Presidente da República
[...] IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

Ou seja, o Poder Executivo atua limitando o Poder do Executivo e do Judiciário sem que isso interfira na independência e na harmonia que deve existir entre os poderes.

2.4.5 Controle Externo do Judiciário

Segundo menciona a CF(1988) em seu art. 5º:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Isso significa que o Poder Judiciário, atua como controlador da atuação dos administradores públicos, no sentido de que sejam defendidos os interesses públicos e os direitos da população.

Cabe ainda a este poder analisar os atos administrativos e julgar se estão de acordo com a lei e obedecem aos princípios da administração pública.

Este controla o Legislativo como comenta Castro (2009, p. 41) “exercendo o controle da constitucionalidade das leis e atos administrativos”. Além disso, controla o Executivo:

Julgando o Presidente da República, o Vice-Presidente, os ministros de estado, nos crimes comuns;
julgando os ministros de estado nos crimes de responsabilidade, quando estes não forem conexos com crimes atribuídos ao Presidente ou ao Vice-Presidente, (CASTRO, 2009 p. 42)

Ao Poder Judiciário, mais precisamente ao Supremo Tribunal Federal, cabe, privativamente, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos normativos federais e estaduais, por meio da ação direta de inconstitucionalidade.

2.4.6 Controle Externo Social

Também existe o controle externo social, através do que os agentes públicos são fiscalizados pela sociedade e, por meio de denúncias, é possível a aplicação de sanções contra os indivíduos que não seguem as normas vigentes. Com efeito, de

acordo com o disposto no art. 74, parágrafo segundo, da CF/88: “Art. 74, §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”.

A CF/88 trouxe à sociedade garantias de acesso a informações públicas ou privadas, que assegurem o controle social, inclusive, dotando o cidadão de meios de denunciar a existência de irregularidades das quais tenham conhecimento, como cita a Constituição Federal (1988).

Art. 5º [...] XXXIV Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (CF, 1988)

Além do mais, com o surgimento da Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal aumentou-se as obrigações da Administração Pública para com a população conforme cita a Constituição Federal (1988):

Art. 48 [...] Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
II – 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.

O art. 49 da Constituição Federal (1988) menciona também o acesso às contas do chefe do Poder Executivo para apreciação por parte da população:

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Frente a isso, percebe-se que a sociedade exerce um papel importante na fiscalização dos atos públicos.

3 METODOLOGIA

O tipo de estudo utilizado na pesquisa foi o qualitativo. Em relação a ele, Kaplan e Duchon (1988) destacam que apresenta as características de imersão do pesquisador no contexto e da perspectiva interpretativa de condução da pesquisa.

Para Lakatos e Markoni (2001, p. 45), o método é “um procedimento regular, explícito e passível de ser repetido para conseguir-se alguma coisa, seja material ou conceitual”.

O método de abordagem utilizado é o dedutivo, o qual parte de premissas gerais em busca de uma verdade particular, garantindo a veracidade das conclusões, se a lógica não for invalidada.

Em relação aos procedimentos, foram realizados neste trabalho, a pesquisa documental, o estudo de caso e a entrevista.

Segundo Lakatos e Marconi (2001), a pesquisa documental é retida de documentos, que são considerados fontes primárias, como arquivos públicos, dos quais se citam como exemplos os documentos oficiais, como leis, ofícios, relatórios, alvarás, ou publicações parlamentares, como atas, debates, projetos de lei.

O Estudo de caso para Yin (2005, p. 27) “é a estratégia escolhida ao se examinar acontecimentos contemporâneos, mas quando não se pode manipular comportamentos relevantes, podendo contar com muitas técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas”

Tendo em vista que há um crescimento de trabalhos de campo desenvolvidos na área de contabilidade, será utilizada entrevista (vide Apêndice A), pois, esta permite abordar temas complexos que não seriam bem abordados por meio de questionários, já que não seriam explorados com profundidade. Assim, foram efetuadas entrevistas junto aos responsáveis pelos setores, também com a observação do seu funcionamento.

Para Roesch (1999, p. 159), “o grau de estruturação de uma entrevista depende do propósito do entrevistador”. Em uma entrevista semiestruturada, utilizam-se questões abertas, permitindo, assim, ao entrevistador captar a ideia dos entrevistados. Na presente pesquisa foi realizada entrevista (vide apêndice A) com o

responsável pelos controles internos com um roteiro definido previamente, porém com questões abertas, que necessitam de uma resposta mais ampla que um simples sim, obtendo, assim, o ponto de vista do entrevistado.

Quanto à pesquisa descritiva, esta tem por premissa buscar a resolução de problemas, melhorando as práticas por meio da observação, análise e descrições objetivas, através de entrevistas com profissionais, para a padronização de técnicas e validação de conteúdo. O caráter descritivo é visualizado nas atividades de observação, registro, análise e estabelecimento de relação entre os fatos, sem manuseá-los.

Neste estudo, a pesquisa assume a forma de estudo de caso.

4 ESTUDO DE CASO

Realizou-se um estudo de caso na Prefeitura de São Martinho da Serra - RS, a qual conta, com aproximadamente 3.246 habitantes, e área de 671,85 km², emancipada dia 20 de março de 1992, com PIB anual aproximado de 48.000.587,00 (IBGE, 2011).

A evolução do quadro de funcionários da Prefeitura do Município, por concurso público, realizado no ano de 2011, reforça ainda mais a necessidade de um sistema de controle nesse tipo de instituição pública. Com esse aumento, que está ocorrendo no quadro de funcionários, esse órgão busca ainda mais mudanças e adequações ao seu sistema de controle interno, principalmente no que tange ao aspecto administrativo da operacionalização das rotinas internas presentes em suas secretarias. No entanto, o foco principal foi a Secretaria de Finanças e de Administração.

No que se refere a sua estrutura, segundo a Lei Municipal 60/1993 de São Martinho da Serra, que dispõe sobre a organização do poder executivo, a administração direta do município encontra-se organizada em unidades de assessoramento, que se destinam ao desempenho de funções auxiliares e coordenação, bem como controle de assuntos e programas entre secretarias e em secretarias do município que são órgãos de primeiro nível hierárquico, cada qual com suas atribuições específicas com o intuito de atingir os objetivos da entidade.

A organização da Prefeitura Municipal pode ser assim visualizada na Figura 1:

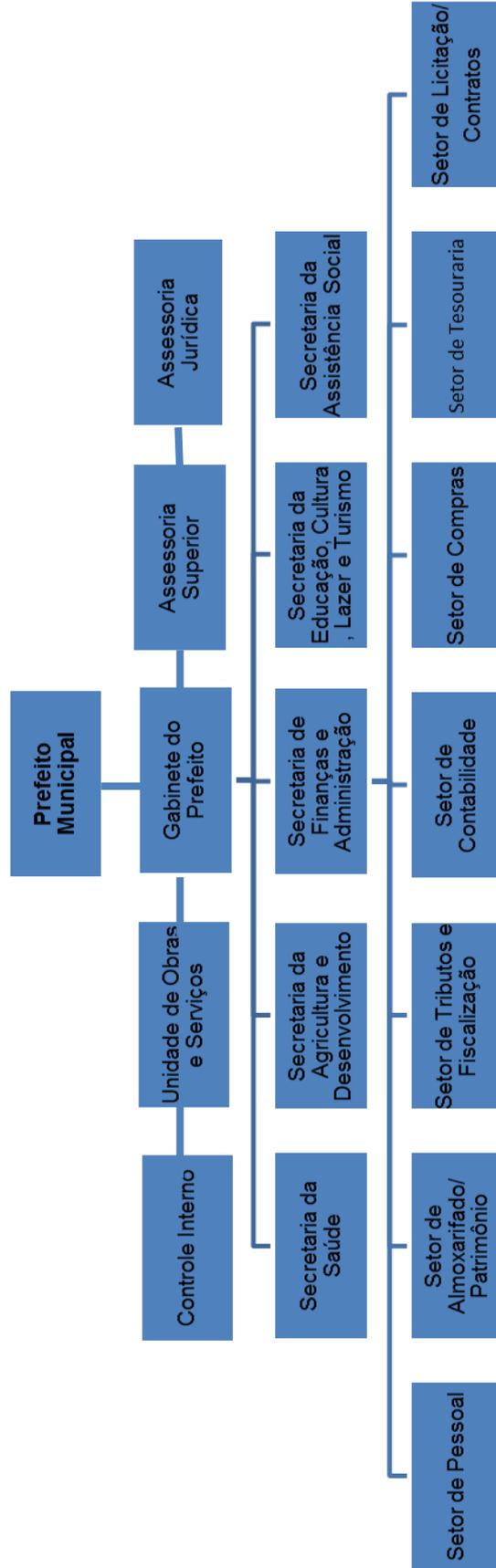


Figura 1: Organograma da Prefeitura Municipal de São Martinho da Serra, RS

Figura 2: Legenda do organograma da Prefeitura de São Martinho da Serra, RS

Fonte: Central de Controle Interno da Prefeitura

Como se pode perceber, a Chefia do Executivo é um órgão auxiliar do Prefeito, do qual integram as demais secretarias do município, responsável, junto com as secretarias pelo atingimento de metas e objetivos da organização, bem como o trato de questões de solenidades, entrevistas, debates e conferências, em sua organização.

Para um melhor desempenho de suas funções a Chefia divide-se, por sua vez, em Gabinete do Prefeito, Assessoria Jurídica, Assessoria superior, Unidade de serviços e obras e Setor de controle interno.

O Gabinete do Prefeito tem as seguintes atribuições, segundo a Lei Municipal n ° 60/1993:

Art. 8: Esta unidade tem a função de dar assistência direta e imediata ao prefeito na sua representação civil, relações públicas com a imprensa, com autoridades civis, políticas (...) preparação de projetos de atos normativos, controle de trâmite de projetos de leis na câmara de vereadores, a coordenação das medidas relativas ao cumprimento dos prazos de pronunciamento.

Sendo assim, é uma unidade que tem grande responsabilidade e importância para a prefeitura, pois tem contato direto com o prefeito e com a imprensa, e além do mais, é através dela que são tratadas questões pertinentes levantadas junto às secretarias municipais, devido a sua representatividade perante aos meios de comunicação e à sociedade.

Já a Assessoria Jurídica assiste à prefeitura quanto aos assuntos jurídicos e a defesa do município e do prefeito, e representação judicial dos mesmos. A seguir consta na Lei Municipal 60/1993 suas atribuições:

Art. 9 °: Responsável pela assistência e assessoramento ao prefeito no trato de questões jurídicas sob a forma de estudos, pesquisas, investigações, pareceres, exposição de motivos, processo de desapropriações, minutas e controle de legitimidade de atos administrativos; a representação e defesa judicial e extra judicial do município; o assessoramento jurídico dos diferentes órgãos da administração nos assuntos de pessoal, tributários, fiscais e posturas municipais quanto à construções, higiene e saúde e transporte coletivo; outras atividades correlatadas.

Ou seja, este órgão tem o dever de prestar assistência direta ao prefeito no que se refere a assuntos judiciais e extrajudiciais, defendendo o município nestes

assuntos, em juízo ou fora dele, emitir parecer sobre justificativas de vetos, projetos de lei, regulamentos, bem como demais documentos de cunho jurídico.

Quanto à Assessoria Superior questionando-se sobre suas atribuições constatou-se que a mesma não se encontra implementada, haja vista a estrutura reduzida da Prefeitura Municipal.

Outro auxiliar da Chefia do Executivo é a Unidade de Obras e Serviços, que é muito importante para o município, uma vez que tem como atribuições melhorias em vias, manutenção de veículos e equipamentos rodoviários e manutenção de uma boa sinalização.

A Lei Municipal 60/1993 em seu art. 8º traz suas atribuições:

Responsável pelo controle e execução de obras públicas e municipais, realizadas pela administração direta, orientação e execução de orientações e melhorias de prédios de propriedade do município, implantação e manutenção de iluminação pública, conservação de vias e estradas.

Geralmente o setor de obras e serviços funciona como uma secretaria em outros municípios, porém neste município representa uma unidade, a qual faz parte do Gabinete do Prefeito, porém tem funções e atribuições típicas de secretaria. É incumbida de realizar todo tipo de obras no município referentes à infraestrutura, conservação de estradas, manutenção de bens públicos, sejam eles de uso comum do povo ou vinculados às atividades municipais.

Quanto ao setor de controles internos, ele foi criado no município como órgão de assessoramento do Gabinete do Prefeito com independência e autonomia para desempenhar suas atribuições de controle em todos os órgãos da administração municipal. Este setor tem acesso a documentos e banco de dados importantes para o desempenho de suas funções, sendo que nenhum agente público poderá causar obstáculo à atuação da Central de Controle Interno ficando sujeito caso isso ocorra, à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

Constatada alguma irregularidade, esta deverá comunicar à autoridade responsável para que sejam tomadas as devidas providências.

As regras quanto à organização e atribuições do controle interno no município estão previstas na Lei Municipal nº 454/2003 que dispõe sobre a fiscalização do município de São Martinho da Serra - RS pelo sistema de controle interno e institui a

Central de Controle Interno dos Poderes Executivo e Legislativo municipal, nos termos do art. 31 da constituição da República.

De acordo com o art. 2º da Lei Municipal 454/2003:

[...]Art. 2º. O Sistema de Controle Interno do Município, com atuação prévia, concomitante e posterior aos atos administrativos, visa à avaliação da ação governamental e da gestão fiscal aos administradores municipais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidades, aplicação das subvenções, e renúncia de receitas, e em especial, tem as seguintes atribuições:

I – avaliar, no mínimo por exercício financeiro, o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas do governo e os orçamentos do município;

II – colaborar e controlar o alcance do atingimento das metas físicas das ações do governo e os resultados dos programas do governo através dos indicadores de desempenho indicados no plano plurianual, quanto à eficácia, a eficiência e a efetividade da gestão nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Municipal.(PREFEITURA, 2003)

Além do mais, os controles internos devem apoiar os controles externos.

Cabe destacar que não existe neste órgão manual de controle interno com todas as atribuições, somente encontram-se dispostos nos regulamentos citados anteriormente. Outro fato importante é que não é realizada auditoria neste órgão, quem exerce a fiscalização é a Central de Controle Interno.

Portanto fica a sugestão de que seja elaborado um manual de controles internos com todas as rotinas e atribuições de cada secretaria.

4.1 Secretarias do Município

A seguir, apresentam-se todas as Secretarias do Município com suas competências e atribuições. Dentre elas será enfatizada a Secretaria de Finanças e Administração.

4.1.1 Secretaria do Município de Finanças e Administração

Esta secretaria tem algumas atribuições e é de grande relevância no Órgão Público. Segundo a Lei Municipal n^o 60/1993 tem-se suas atribuições:

Art. 10: Da Secretaria de Finanças e Administração: A prestação, de forma centralizada, dos serviços e relativos a processamento eletrônico de dados, documentação, publicação de atos oficiais e reprografia; comunicações administrativas e zeladoria; a padronização e uniformização de serviços, equipamentos e outras facilidades operacionais; a promoção em caráter permanente da modernização administrativa da Prefeitura; os estudos relativos criação, transformação, ampliação, fusão e extinção de unidades administrativas; a execução de forma centralizada das atividades de administração de pessoal relativas à descoberta, atração, obtenção, manutenção e desenvolvimento de recursos humanos; a admissão, contratação, posse e lotação do pessoal de acordo com a legislação e sua alocação temporária às Secretarias de Municípios para serviços periódicos e permanentes.

Esta secretaria executa desde a contratação, a avaliação de desempenho de pessoal até a criação e extinção de unidades administrativas quando necessário. Inclusive, é nesta secretaria que devem ser tomadas as medidas de controle interno e a coordenação das providências relativas aos controles internos.

Fazem parte da Secretaria de Finanças e Administração os seguintes setores:

4.1.1.1 Setor de Contabilidade

Responsável por conferir saldos orçamentários e financeiros, efetuar lançamentos de movimentação do almoxarifado, conferir decretos de créditos adicionais, apurar receitas, incorporar o patrimônio, dívidas, empréstimos, conferir conciliações dos bancos, efetuar prestação de contas com relatórios e auxiliar, fornecer relatórios para o setor de prestação de contas, acompanhamento da evolução orçamentária e financeira e avaliação dos resultados, efetuar baixa de dívida ativa paga no mês, emitir relatório para prestação de contas para o Prefeito, Secretários, fechamentos de semestres e anual, apurações parciais e finais de gastos com pessoal, (Central de Controle Interno da Prefeitura de São Martinho da Serra – RS)

Deste modo, estas rotinas são essenciais para o funcionamento desta entidade, pois são necessárias para que se tenha um real controle contábil, orçamentário e financeiro para que se atenda às exigências da Legislação Federal,

Estadual e Municipal. Sendo que, cada Contador deve programar sua maneira de executar os serviços, de acordo com as exigências legais e a opinião de seus colegas e superiores.

4.1.1.2 Setor de Tesouraria

A tesouraria é de vital importância para o funcionamento deste órgão, visto que envolve transações com numerário, sendo que qualquer irregularidade neste setor poderá proporcionar grandes danos a esse. Visto isso, têm-se como principais atribuições da Tesouraria; conforme consta no quadro 1:

Atribuições da Tesouraria
Efetua depósitos bancários, sejam eles em cheques ou em dinheiro.
Conciliação de extratos bancários.
Conferência de saldos de bancos diariamente.
Conferência de saldos de caixa diariamente.
Informar ao setor de contabilidade sobre a movimentação de caixa.
Controle de aplicações financeiras e transferências bancárias.
Conferência e acompanhamento quanto à fidedignidade de documentos para emissão de guias de recolhimento do município.
Controle quanto a lançamentos de entrada e saída de receita.

Quadro 1 – Atribuições da tesouraria.

Fonte: Central de Controle Interno da Prefeitura de São Martinho da Serra

A seguir são apresentados os procedimentos que devem ser cumpridos na rotina da tesouraria com o intuito de evitar fraudes:

Somente o tesoureiro deve ter acesso ao local onde o dinheiro fica guardado, uma vez que isso facilitaria a realização de fraudes. Aliado a isto, deve-se registrar imediatamente todos os valores recebidos pela tesouraria, conferindo todos os valores recebidos com o intuito de verificar se não constam notas falsas.

É proibido o recebimento de cheques pré-datados e os cheques recebidos, deverão ser depositados no mesmo dia, porém excepcionalmente, podem ser depositados no próximo dia útil, em caso de encerrado o expediente bancário. Além do mais, os cheques recebidos deverão ser carimbados instantaneamente, indicando que são nominais ao município. No verso do cheque precisa-se constar a descrição do encargo pago e a identificação do contribuinte, além do número da parcela a ser quitada, ficando expressamente proibido trocar cheques de terceiros por dinheiro e assinar cheques em branco, a espera de credor. Obrigatoriamente a ordem de pagamento ou pagamento equivalente deverá indicar se o pagamento é realizado em cheque, moeda corrente ou ordem bancária. (Central de Controle Interno da Prefeitura de São Martinho da Serra – RS)

À tesouraria, juntamente com a contabilidade cabe assegurar a validade de documento fiscal emitido. Se a documentação fiscal é adequada para a referida operação, calcular, quando cabíveis, as retenções de INSS, Imposto de Renda e outras retenções previstas.

Em caso de encerramento de uma conta bancária, será necessário do banco, um comprovante de encerramento, com o intuito de prevenir a movimentação da conta, posteriormente.

Com todas essas medidas ainda, sempre que necessário a unidade de controle interno, poderá fazer inspeções e contagem dos valores da tesouraria.

4.1.1.3 Setor de Tributos e Fiscalização

Responsável pelo cadastro imobiliário do município para cobrança de IPTU, avaliação de guias de ITBI, além da emissão de carnês de contribuição de melhoria, para novo parcelamento de débitos e de carnê de alvará. Emite ainda, aviso de débito para quaisquer tipos de dívidas e negativas para seu ajuizamento e certidões narrativas dos lotes, além disso, fornece a numeração para as residências presentes no município e é encarregada ainda por visitas a estabelecimentos do comércio, da indústria e de prestação de serviços, fazendo a vistoria e sua notificação, por motivo

dos alvarás de localização e funcionamento, se necessário, além do controle dos ambulantes. Além destas atribuições, o referido departamento fiscaliza notas e livros de ISS, geração da dívida ativa, emissão de livros e atendimento do público em geral no próprio local.

Estas atribuições apresentam relevância elevada na entidade, visto que seu correto funcionamento permite o cumprimento das obrigações e de recolhimento dos tributos necessários.

Assim, destaca-se que o atendimento ao público realizado por este departamento é feito da melhor forma possível, pois a interação com o público é importante para a Prefeitura Municipal.

4.1.1.4 Setor de licitação e contratos

O setor de Licitação e Contratos recebe pedidos de compras que demandem processo licitatório, devidamente instruídos e acompanhados da solicitação de abertura de licitação por parte do chefe do Poder Executivo. Além disso, este processa, instrui e julga as licitações, obedecendo aos requisitos formais e materiais estabelecidos na Lei nº 8.666/1993, lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, e demais legislações aplicadas ao tema.

Conforme citado naquele dispositivo legal:

Art 3º: A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato[...]

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de

pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991.

Dessa forma conforme a legislação, percebe-se que a licitação é um instrumento legal que tem por objetivo assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais vinculados à Administração Pública. Em consequência disso, o funcionário público tem de assegurar a competitividade da licitação, sendo vedada qualquer condição que afete esta característica ou que favoreça algum órgão ou pessoa física.

Aliado a isso, deve ser garantida a publicidade dos contratos licitatórios, permitindo um processo justo de escolha do bem ou serviço a ser contratado. Portanto, pode-se dizer que a licitação é essencial para que não haja nenhum favorecimento entre os envolvidos no processo e que seja selecionada a melhor proposta para o ente público.

Importante observar que, de acordo com o art. 1º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, os órgãos da administração direta e indireta, além de todas as entidades controladas pelas pessoas jurídicas de direito público, devem realizar processo licitatório, atendendo às exigências impostas nesta lei.

4.1.1.5 Setor de pessoal

Setor de vital importância para a estrutura da Prefeitura Municipal, no que se refere ao auxílio dos servidores, quanto a questões como capacitação, adequado treinamento e promoção dentro do órgão. Nesse contexto, é de suma relevância que os profissionais desta área tenham amplo conhecimento das leis trabalhistas vigentes, bem como dos direitos e deveres dos servidores nas atribuições de suas funções, para tratamento justo e correto desses aspectos.

Assim, o setor de pessoal é encarregado da manutenção de registros e pelo averbamento sobre a vida funcional destes servidores em arquivos, sejam eles livros e/ou fichas próprias, para posterior consulta. Além disso, este setor é incumbido de diversas atribuições, tais como a elaboração da folha de pagamento, do 13º salário, bem como a aferição de horas extras. Também executa funções de emissão e

recolhimento de encargos sociais, controle de vagas e cargos criados, assim como suas vantagens, controle de férias, controle dos contratos de emergência e responsável pelas aposentadorias do órgão.

Podem-se incluir nas principais atribuições deste departamento, ainda, as funções de treinar, recrutar, estruturar e capacitar os funcionários, orientando a execução de suas atividades. Com efeito, um órgão público que contem um bom departamento de recursos humanos mostra mais credibilidade e passa confiança à população, visto que tem um departamento específico para supervisionar os agentes públicos, até mesmo no que diz respeito ao horário cumprido pelos mesmos no âmbito de seu trabalho.

Investir nessa área traz benefícios ao órgão como um todo, pois, tendo funcionários treinados e qualificados, têm-se serviços prestados com qualidade. Além disso, a qualificação dos funcionários torna a prefeitura mais organizada, provocando mudanças e oferecendo sustentação na sua implementação, de modo a propiciar o aumento da produtividade dos servidores, sempre na busca de resultados satisfatórios.

4.1.1.6 Setor de compras

Em conformidade com o art. 6º, III, da Lei 8.666/1993, “compra é toda a aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”. Desse modo, o setor de compras é o responsável pela aquisição de bens e serviços.

Este setor é incumbido de emitir ordens de compra aos fornecedores de bens e materiais e ordens de serviços aos prestadores de serviços, encaminhando-as para o setor de contabilidade; receber pedidos de aquisição de material; efetuar análises de preços; receber do setor de licitações os resultados dos processos licitatórios; verificar o recebimento de mercadorias e notas fiscais, e cumprir as normas de controle interno.

Além disso, as compras devem seguir as exigências elencadas no Artigo 15 da Lei nº 8666/1993, quais sejam:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. [...]

O setor de compras possui importância estratégica para os órgãos públicos, uma vez que pesquisa os melhores componentes pelos preços mais atraentes, auxiliando a entidade a prezar pela economicidade, evitando gastos desnecessários para os cofres públicos, com o intuito de evitar o desrespeito aos limites fixados no orçamento.

Nesse intuito de escolher a proposta mais vantajosa, conforme prevê o art. 15 da Lei 8.666/1993, nas compras de bens e nas aquisições de serviços realizadas pela administração, deverá haver pesquisa ampla de mercado antes de ser efetuada a operação, com vistas a ter uma compra econômica, já que se trata da utilização de recursos públicos.

4.1.1.7 Setor de patrimônio e almoxarifado

O setor de patrimônio e almoxarifado é incumbido da avaliação da depreciação do patrimônio, junto com a contabilidade; pela verificação dos saldos físicos e financeiros, com a contabilidade; pela atualização dos bens patrimoniais em seu registro; por informar à contabilidade, por meio de relatórios, as entradas e as saídas de almoxarifado/estoque, a fim de serem efetuados os respectivos lançamentos; por inspecionar o estoque do almoxarifado e por informar aos responsáveis pelos bens patrimoniais quais as atualizações, inclusive em caso de troca de funcionários.

Este é um setor fundamental, pois responde pelos bens que integram o patrimônio da entidade. Em razão disso, deve zelar pela preservação desse patrimônio.

Além disso, é de vital importância por verificar todos os saldos dos bens patrimoniais, juntamente com a contabilidade.

A seguir, apresenta-se um resumo dos componentes da secretaria de administração e finanças a principais atribuições:

Setores	Atribuições
Tributos e fiscalização	Emite alvará, responsável pela geração da dívida ativa, fiscaliza notas e livros de Imposto sobre Serviços (ISS), exerce controle sobre os ambulantes, fornece numeração para as residências existentes no município.
Licitação e contratos	Recebe pedido de compras que demandem processo licitatório. Processa as licitações obedecendo aos requisitos estabelecidos na lei 8666/1993 lei das licitações
Pessoal	Elaboração da folha de pagamento, 13º e férias de funcionários, emitem e recolhem encargos sociais, controle de férias, controle dos contratos de emergência.
Compras	Responsável por emitir ordem de compra e serviços aos fornecedores, encaminhar ordens de compra para o setor de contabilidade, receber pedidos de aquisição de material, efetuar análises de preços, receber do setor de licitações os resultados dos processos licitatórios.
Patrimônio e almoxarifado	Responsável pela depreciação do patrimônio, manter atualizados os bens patrimoniais, realizar aquisição de materiais, verificação de saldos físicos e financeiros com a contabilidade, inspecionar o estoque do almoxarifado e realizar aquisição de materiais, atualizar os responsáveis pelos bens patrimoniais, em caso de troca de funcionários.
Contabilidade	Conferir conciliações bancárias, prestar contas por meio de relatórios, acompanhamento da evolução

	orçamentária e financeira e avaliação dos resultados, efetuar baixa de dívida ativa paga no mês, emitir relatório para prestação de contas para o Prefeito
Tesouraria	Efetua depósitos bancários, sejam eles em cheques ou em dinheiro. Faz a conciliação de extratos bancários e de saldos de bancos diariamente. Conferência de saldos de caixa diariamente.

Quadro 2 - Componentes da Secretaria de Administração e Finanças e principais atribuições.

Fonte: Central de Controle Interno da Prefeitura de São Martinho da Serra.

Sendo assim, cada setor da secretaria de finanças é importante na consecução dos objetivos desta prefeitura.

4.1.2 Secretaria do Município da Saúde

Parte integrante do órgão, com suma relevância para o município e para a sociedade, já que ela é a responsável pela formulação, implementação de programas, políticas e projetos, que atentem para uma melhor qualidade nos serviços prestados de saúde, trazendo benefícios aos usuários desse sistema, desde necessidades primordiais, tais como, atendimento em posto de saúde, tanto quanto a medicação necessária, e também, a casos mais urgentes e de maior risco, como transportes de emergência. Deve-se ressaltar sua intensa preocupação com a fiscalização de posturas municipais relacionadas com a higiene e saúde públicas, das quais, tratamos de questões como: posto de saúde, farmácia, serviços de remoção com ambulâncias e demais.

Dessa forma, vêm à tona suas atribuições de grande relevância para o município. É o que trata o art. 11 da Lei Municipal 60/1993:

A Secretaria do Município da Saúde presta assistência à população na prevenção das doenças; na promoção da saúde coletiva; em ações curativas reabilitadoras; no saneamento; na fiscalização e no controle das condições sanitárias e ambientais; na realização, no apoio e no incentivo de atividades de pesquisa no campo da saúde e áreas afins; na prestação supletiva de ações de urgência e emergência, bem como na distribuição de medicamentos; na integração, promoção, coordenação e execução de atividades de saúde e educação para saúde no Município; estabelecer diretrizes para os recursos financeiros da área de saúde e meio ambiente, além de outras atribuições.

Esta secretaria é importante para o bem estar da comunidade, atuando também na conscientização da população por meio de campanhas de prevenção de doenças, gerando uma consciência sanitária educadora e trazendo à população uma maior segurança e busca pela melhoria de vida, já que trata principalmente de ações preventivas, por meio de promoção, proteção e recuperação da saúde da população.

4.1.3 Secretaria da Assistência Social

Esta secretaria atende aos anseios da população, visando combater à pobreza e garantindo com que os direitos sociais sejam atingidos. Além do mais, esta pretende a participação da população. Conforme é mencionado no Art. 11 da Lei Municipal 60/1993 esta secretaria:

Atua nas tarefas gerais de Ação Social atendendo as pessoas que demandam à Prefeitura, buscando assistência, dando-lhes o encaminhamento devido; além disso, compete à Secretaria colaborar em programas de assistência aos necessitados, por meios próprios ou convênios e em coordenação com outras entidades; coordenar campanhas de integração e desenvolvimento comunitário; pronunciar-se sobre solicitações de auxílio à Prefeitura por parte de entidades assistenciais, controlando a aplicação de recursos; e coordenando e executando a distribuição de alimentos e roupas doadas. É objetivo da Secretaria inclusive, programar e executar campanhas e atendimento individualizado nas áreas de planejamento familiar, nutrição, higiene e trabalho e habitação; organizar e participar de programas de esclarecimento em meios de comunicação disponíveis na comunidade.

Sua existência é de grande importância para a sociedade, uma vez que garante condições para caso ocorra uma eventualidade, assim como dar assistência a famílias em risco.

Portanto, se torna indispensável para a Prefeitura, pois realiza desde

programas de combate à desnutrição, higiene, até apoio especializado a crianças abandonadas, ou mesmo, em situações de risco por maus tratos.

4.1.4 Secretaria do Município da Educação, Cultura, Lazer e Turismo

Visto o papel do educador na formação de crianças e jovens, esta secretaria presta apoio às escolas e instituições sociais para que se cumpra uma formação de qualidade, formando jovens conscientes e profissionais educados não só para o trabalho, mas para vida.

Conforme a Lei Municipal 60/1993, as atribuições desta secretaria são:

Art. 12: Dentre suas atribuições executa, supervisiona e controla a ação do Governo Municipal relativa à educação, esportes, cultura e turismo, buscando a perfeita integração com outros níveis de governo em matéria de política e de legislação educacional. É responsável pela organização e acompanhamento do sistema municipal de ensino; pela promoção, acompanhamento e avaliação das ações pedagógicas; a promoção de alfabetização e educação de adultos, no nível de ensino fundamental; a efetivação de ações no sentido de aprimorar o atendimento educacional na Pré – escola e Zona Rural, pertencentes à rede Municipal de Educação, a dinamização de ações que contribuam para o pleno funcionamento técnico, administrativo e pedagógico do sistema de ensino municipal; a promoção, acompanhamento e avaliação de ações pedagógicas desenvolvidas, com vista ao aprimoramento do processo educativo do sistema municipal de ensino.

Fundamental para que o município venha desempenhando um papel educacional de qualidade, visando o bem estar social e o desenvolvimento do município, pois através da educação é possível melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

4.1.5 Secretaria do Município da Agricultura e Desenvolvimento

Esta secretaria visa o auxílio da política rural, para que os agricultores tenham uma boa qualidade de vida, estimulando o desenvolvimento de uma estrutura familiar melhor, além de proteger o meio-ambiente, assegurando o uso consciente

dos recursos naturais. Além disso, pretende desenvolver o município, aumentando a eficiência das atividades realizadas pelos agricultores, contribuindo assim para uma melhora na economia da população.

Segundo a Lei Municipal 60/1993, esta secretaria apresenta as seguintes atribuições:

Art. 13: Secretaria do Município da Agricultura e Desenvolvimento – Assiste os serviços ligados ao desenvolvimento e aprimoramento da agricultura e pecuária do município; a promoção e articulação das medidas de abastecimento e criação das facilidades concernentes aos insumos básicos para a agricultura municipal, a aplicação e/ou fiscalização da ordem normativa da defesa vegetal e animal; a concepção e controle da política e articulação das melhorias da vida no meio rural; o desenvolvimento do cooperativismo; a promoção econômica e as providências visando a atração, localização, manutenção e desenvolvimento de iniciativas industriais e comerciais de sentido econômico para o município; o conhecimento, promoção, orientação e divulgação de estudos e pesquisas sobre comercialização dos produtos municipais.

Visto o grande número de agricultores no município, esta é uma secretaria de grande relevância, pois fiscaliza as ações dos agricultores, além da defesa animal e vegetal, seja verificando o uso de agrotóxicos ou evitando o uso irregular da terra, além de dar apoio aos agricultores.

A seguir tem-se um quadro com as principais atribuições de cada secretaria deste município. E, na sequência, apresenta-se um resumo das principais atribuições das secretarias municipais.

Secretarias	Atribuições
SECRETARIA DE FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO	Responsável pela prestação dos serviços relativos a processamento eletrônico de dados, atividades relativas a recursos humanos, publicação de atos oficiais, documentação, padronização e uniformização de serviços, publicação de atos oficiais, coordenação da avaliação do desempenho para fins de atualização, treinamento, disponibilidade e dispensa.

SECRETARIA DA SAÚDE	Responsável por prestar assistência à população, quanto à promoção de saúde coletiva, saneamento, prevenção de doenças, prestação supletiva de ações de urgência e emergência, bem como distribuição de medicamentos.
SECRETARIA DO MUNICÍPIO DA EDUCAÇÃO, CULTURA, LAZER E TURISMO	Execução, supervisão e controle das ações do governo municipal relativo à educação, esporte, cultura e turismo, organização e acompanhamento do sistema educacional de ensino, promoção, acompanhamento e avaliação de ações pedagógicas desenvolvidas, com vista ao aprimoramento do processo educativo municipal
SECRETARIA DO MUNICÍPIO DA AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO	Responsável por prestar assistência técnica de serviços ligados ao desenvolvimento e aprimoramento da agricultura e pecuária do município, concepção e controle da política e articulação das melhorias de vida no meio rural.
SECRETARIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	Responsável pela elaboração e execução de projetos e programas sociais, gerenciar convênios com instituições públicas e privadas, elaborar políticas e diretrizes de assistência social à população, coordenar conjunto de serviços de assistência de combate a miséria, buscando a dignidade e auto-estima do cidadão.

Quadro 3 - Principais atribuições das Secretarias Municipais

Fonte: Setor de controles internos da prefeitura de São Martinho da Serra

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após levantamento efetuado junto aos setores da Secretaria de Finanças e Administração verificou-se que há uma estruturação simples, porém, bem definida, quanto aos setores integrantes dessa Secretaria.

Contatou-se, com isso, que esta apresenta segregação de funções adequada e que a comunicação entre as secretarias é eficiente. Esses fatores contribuem para um bom sistema de controle interno, diminuindo assim a possibilidade de existência de fraudes e erros na operacionalização das tarefas.

Porém, tendo em vista a organização encontrada na entidade, nas secretarias, departamentos e no sistema de controle interno, foi constatada a necessidade de tornar mais claro aos funcionários as suas atribuições e as normas da Prefeitura, visto que não estão claramente definidas aos funcionários das secretarias, com o intuito de que se tenha por parte dos servidores um conhecimento mais detalhado destas e das responsabilidades de cada um perante o órgão de controle interno, bem como de suas funções.

Além disso, como não se tem neste órgão um manual de controles internos, que contenha todas as rotinas e normas a serem observadas, fica a sugestão de que seja elaborado um manual com as normas da prefeitura e com as atribuições de cada departamento. De fato, a inexistência de manual contradiz o princípio de que as instruções devem estar devidamente formalizadas. Portanto, a criação do mesmo poderá aperfeiçoar a realização das tarefas e tornará mais seguro e confiável os procedimentos executados pelos servidores.

Quanto ao setor de pessoal, constatou-se que esta entidade necessita de uma profissionalização dos servidores, seja através de cursos, fóruns, já que, o treinamento de pessoal, principalmente de novos servidores integrantes do quadro funcional, irá auxiliar e padronizar a consecução de suas tarefas e rotinas.

Quanto às limitações neste trabalho foi de difícil acesso informações relativas ao questionamento dos responsáveis pelos setores, que demonstraram resistência em responder certas perguntas.

Fica a sugestão que seja feita uma avaliação do setor de controles internos

no município de São Martinho da Serra – RS.

Na realidade, a estrutura da prefeitura do município de São Martinho da Serra – RS é simples, devido a se tratar de um município pequeno. Porém, mesmo com a pequena estrutura e apesar dessas deficiências apontadas, constatou-se que a prefeitura possui um funcionamento adequado, em se tratando das secretarias e dos setores da Secretaria de Finanças.

6 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade Pública**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Lei n. 4320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Presidência da República**, Brasília, DF, 17 de mar. 1964.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 22 set. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, nº 191-A, de 05 outubro de 1988.

BRASIL. Lei n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, DF, 04 de mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm >. Acesso em: 27 set. 2011.

BRASIL. Lei n. 8443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, DF, 16 de jul. 1992.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 01 set. 2011.

BRASIL. Lei n. 8666, de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, DF, 21 de jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 05 set. 2011.

BRASIL. Instrução Normativa/SFC 1, de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. **Secretaria Federal de Controle**, Brasília, DF, 06 de abr. de 2001. Disponível em:

<http://www.sfc.fazenda.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN01_06abr2001.pdf>. Acesso em: 07 set. 2011.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CFC. NBC T 16.8. Dispõe sobre Controle interno das entidades públicas. **Conselho Federal de Contabilidade**; Brasília, DF, 21 de nov. 2008.

Disponível em: <<http://www.habitus.ifcs.ufrj.br/pdf/abntnabr6023.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2011.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DESCHAMPS, José Ademir. **Sistema de Controle Interno para Municípios**. 1 ed. Florianópolis: Consenso, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da administração pública do Brasil: o Tribunal de Contas da União – uma análise jurídico-administrativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

IBGE. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=431912>>. Acesso em: 05 jun. 2011.

IBRACON. **Princípios Contábeis, Normas e Procedimentos de Auditoria**. São Paulo: Atlas, 1988.

KAPLAN, Bonnie & DUCHON, Dennis. **Combinando métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa de sistemas de informação: um estudo de caso**. MIS Trimestral v. 12, n. 4, p. 571-586, dezembro 1988.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MEDAUAR, Odete, **Direito Administrativo moderno**, 8 ed., São Paulo: Revista dos tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada à Administração Pública**. 6.^a ed., Brasília: Vestcon, 2005.

PREFEITURA DE SÃO MARTINHO DA SERRA. Lei 60 de 1993. Dispõe sobre a organização do poder executivo: **São Martinho da Serra**, RS, 29 dez. 1993.

_____. Lei 454 de 2003. Dispõe sobre a fiscalização do município de São Martinho da Serra pelo sistema de controle interno e institui a central de controle interno dos Poderes Executivo e Legislativo municipal, nos termos do art. 31 da constituição da República: **São Martinho da Serra**, RS, 22 de abr. 2003

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RS, 03 out. 1989. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em: 05 jun. 2011.

ROLLÔ, Marilene Finatto. **Os sistemas de controle interno na administração pública**, 2011. Disponível em: <revistaeletronica/artigos/05_marilene.pdf>. Acesso em 11 mai. 2011.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágios e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de casos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SOUZA, Corine Sumski de. **O papel do controle interno na gestão dos gastos públicos municipais**. Curitiba: 2008.

Disponível

em <http://www.forumpme.pr.gov.br/arquivos/File/TCC_CORINE_SUMSKI_SOUZA.pdf>. Acesso em 02 jul. 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A – Questionário aplicado ao setor de controles internos

- 1 – As delegações de autoridade estão acompanhadas de claras definições de responsabilidade?
- 2 – Existem procedimentos e/ou instruções de trabalhos padronizados?
- 3 – Há planejamento para o treinamento dos funcionários?
- 4 – Existe código formalizado de ética/conduita?
- 5 – Há meios de participação dos servidores na elaboração de regras de conduta?
- 6 – Existe adequada segregação de funções no órgão?
- 7 – Existe um ambiente de comunicação adequado e eficiente?
- 8 – Os objetivos e metas da organização se encontram formalizados?
- 9 – Foram levantados e diagnosticados os pontos de falha dos processos?
- 10 – Existem históricos de perdas/fraudes internas?
- 11 – Em caso positivo, houve instauração de sindicância e/ou ressarcimento?
- 12 – Existem processos que podem ser priorizados e/ou melhorados?
- 13 – Existem normas internas de procedimentos/processos de trabalho explicitamente definidos?
- 14 – Essas normas são de conhecimento dos servidores?
- 15 – As funções/atividades estão adequadamente segregadas nas secretarias?
- 16 – As delegações de autoridade estão acompanhadas de claras definições de responsabilidade?
- 17 – O sistema de informações é seguro e confiável?
- 18 – A administração propôs o estabelecimento de padrões de desempenho/aferição de qualidade dos serviços prestados?
- 19 – O órgão tem Auditoria Interna?
- 20 – A Comissão de Controle Interno vem percebendo a necessidade de adoção de rotinas formais quanto às atividades das secretarias e órgãos?

- 1- Sim, pois se deixam mais claras atribuições de suas funções, setor de finanças, por exemplo, tem mais claro isso, e, além do mais se busca deixar claro que se fizer algo fora de sua atribuição, que aquele ato irá gerar alguma consequência. Portanto, tenta se passar a sua determinada atribuição e sua respectiva consequência.
- 2- Não, só parte de fiscalização e contabilidade com formulários e documentos padrões, para setor de compras existe modelos, utilizados por algumas secretarias, por exemplo, mas não modelo único utilizado em todas as secretarias e ainda não formalizado para rotinas internas. Está sendo buscada a padronização.
- 3- Existe repasse quanto às atribuições do funcionário que antecedeu, mas muitas vezes não há tempo para passar todas as tarefas ou todo conhecimento ao próximo servidor. Há cursos mais específicos para o cargo ao qual irá assumir, focado para as atividades.
- 4- Há disposições na lei orgânica, mas não código de conduta próprio. Há um código de conduta em fase de testes, discutido, mas não ainda implementado.
- 5- Sim, é permitida a participação, há trabalho em grupo por meio da psicóloga, como meio de debater. Portanto, há essa preocupação por parte da prefeitura.
- 6- Sim, mas tendo em vista uma estrutura pequena, talvez não a ideal, mas como método de facilitar o controle.
- 7- Sim, até pela relação entre servidores e chefes imediatos, porém entre secretarias tem que ser melhorado, até mesmo para se conhecer atribuição de cada secretaria, torna-se importante que cada servidor saiba.
- 8- Vinculado ao processo do orçamento há, porém quanto a visão, valores, em documento formalizado são um pouco falho. Para se determinar aonde se quer chegar, para facilitar a cobrança torna-se necessário melhorar.
- 9- É comum, e tem-se a preocupação de corrigi-la, e buscar de onde veio, detectá-la, até mesmo para não se repetir no mesmo erro.
- 10- Falhas de sistema, causando perda de informações, até mesmo recuperadas depois, mas fraudes não.
- 11- Sim, no caso de multa, busca-se quem causou para o efetivo pagamento, por exemplo, é instaurado procedimento, em caso de atraso de pagamento.

- 12- Sim, precisa-se de uma melhor organização de rotinas. Dentro do possível é realizada, mas necessita melhorar, até mesmo para cobrança posterior.
- 13- Não existe através de manual, só mesmo para determinado cargo, já se está definido, através de treinamento de funcionário antigo, por exemplo, mas nada formalizado, por meio de documentação, de manual.
- 14- Sim, mas para treinamento de novos funcionários, por exemplo, se torna necessária instrução sobre leis e estrutura funcional.
- 15- Sim, já que está prevista sobre atribuições de cada secretaria, por exemplo, existe previsão do que deve ser feito de forma generalizada, mas não para qualquer cargo delimitado.
- 16- Para cada cargo em específico não há atribuição formalizada e específica, mas há informações mais gerais sobre rotinas e funções, como um norte para execução das mesmas.
- 17- É sim confiável, porém torna-se dependente do setor de informática a confiabilidade do sistema. Ele está sujeito a falhas, mas não há nenhum caso ocorrido.
- 18- Não tem nada consolidado, avaliação de pontos negativos e positivos é feita, mas deixa um pouco a desejar, já que poderiam ser feitas por tarefas e por funcionários, com controle de planilha, por exemplo.
- 19- Comissão de Controle Interno exerce atividade de fiscalização, mas órgão de auditoria interna como fiscalização, não há.
- 20- Vem sendo apontado durante todas secretarias, essa necessidade, o controle interno vem definindo, já que encontram-se meio vago essa formalização através de documentação específica, mas está sendo buscado, até mesmo como meio do funcionário estar mais informado sobre o processo.