

BENEFÍCIOS DO CONTROLE INTERNO PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Quelen Cristiane Moraes Machado¹
Guerino Antônio Tonin²

RESUMO

No decorrer dos anos a sociedade vem cobrando clareza em todos os atos realizados dentro da administração pública. Diante destas exigências o controle passou a ter um papel fundamental dentro da gestão pública, possibilitando otimizar o uso dos recursos públicos, bem como, evitar erros, fraudes e desperdícios. Previsto nas regulamentações constitucionais e complementares, o controle interno, juntamente com o controle externo, são ferramentas utilizadas na fiscalização da administração pública e para uma gestão eficiente. Apesar de o controle interno ser obrigatório e estar previsto desde a Constituição de 1967, ele só foi efetivamente implantado após a Lei Complementar nº 101/2000. Após uma abordagem histórica e conceitual sobre o tema controle, realizou-se uma abordagem acerca do controle interno na administração pública e sua regulamentação legal, através de consulta documental sobre o assunto. Na segunda etapa deste trabalho, foi realizada uma pesquisa junto aos agentes políticos, servidores em cargos de chefia e os diretamente ligados ao sistema de controle interno municipal de Sobradinho/RS. Foram selecionados 27 (vinte e sete) servidores para responder um questionário sobre o tema em estudo. A análise dos questionários comprovou o pouco conhecimento da maioria dos entrevistados quanto às regulamentações legais acerca do tema sistema de controle interno e reforçou sua importância como ferramenta de fiscalização dos gastos públicos para uma gestão pública eficaz e eficiente. Apesar da busca constante por transparência nos atos da administração pública a maioria dos entrevistados não acredita que a população reconheça o controle interno como ferramenta de fiscalização e gestão.

Palavras-chave: Controle; Controle interno; Sistema de controle interno; Benefícios para gestão pública; Gestão eficiente.

¹ Tecnóloga em Gestão Pública – IFSC; Acadêmico do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da UFSM.

² Guerino Antonio Tonin. Professor do Departamento de Ciências Administrativas – UFSM.

ABSTRACT

Over the years the company has been charging clarity in all acts performed within the public administration. Faced with these demands control took on a key role within the public administration, enabling optimize the use of public resources, as well as, prevent errors, fraud and waste. Governed by the rules and constitutional complementary, internal control, together with external control are tools used in the surveillance of public administration and efficient management. Although the internal control be mandatory and be expected since the Constitution of 1967, he was effectively implemented only after the Complementary Law No. 101/2000. After a historical and conceptual control on the topic, held an approach on internal control in public administration and its legal regulation, through consultation document on the subject. In the second phase of this study, we conducted a survey of political agents, servants in leadership positions and those directly connected to the internal control system of municipal Sobradinho / RS. We selected 27 (twenty seven) servers to answer a questionnaire on the topic under study. The analysis of the questionnaires demonstrated little knowledge of most respondents as the legal regulations concerning the subject system of internal control and reinforced its importance as a tool for monitoring public expenditures for public management effectively and efficiently. Despite the constant search for transparency and accountability of public administration the majority of respondents do not believe the population recognizes the internal control as a tool for monitoring and management.

Keywords: Control, Internal Control, Internal Control System; Benefits for public management; efficient management.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade tem exigido maior transparência em todos os atos dos gestores públicos, um maior controle na administração dos recursos e meios de coibir tanta corrupção que é evidenciada diariamente pela imprensa. No intuito de demonstrar perspicuidade nos seus atos, a administração pública no ano de 2011 aprovou mais uma lei que prometia 100% de transparência e que vem causando uma série de debates sobre até que ponto a transparência pode ferir o direito individual de preservação da intimidade dos servidores públicos, que está inserido junto ao fundamento constitucional de garantia da dignidade da pessoa humana. Mais conhecida por Lei da Transparência, a Lei Federal nº 12.527/2011 entrou em vigor em 16 de maio de 2012, e ainda encontra barreiras quanto ao seu entendimento e prática por todas as esferas de governo.

Esta luta por maior clareza em todos os atos públicos vem ao encontro da

necessidade de aprimoramento nos meios de auditar por parte dos órgãos de fiscalização. Com mudanças ocorrendo em toda a sociedade, houve a necessidade de se criar mecanismos de controle para fiscalizar os atos da administração pública em conformidade às cobranças feitas pelos cidadãos aos seus representantes nestes órgãos, principalmente no âmbito municipal. Meios que possibilitassem maximizar a utilização dos recursos, evitando erros, fraudes e desperdício. Tudo isso se torna mais fácil com um sistema de controle interno atuante, contribuindo para a confiabilidade dos dados prestados pelos gestores. A implantação do sistema de controle interno é uma obrigação antiga, tendo sua importância para administração pública evidenciada na Lei Federal nº 4.320/1964 (art. 75 ao art. 80) e sua obrigatoriedade prevista nas Constituições Federais de 1967 (art. 71 e art. 72) e de 1988 (§ 1º do art. 31 e art. 74). Mesmo sendo clara a obrigatoriedade nas Constituições de 1967 e 1988, a maioria dos Municípios só passou a cumprir tal exigência após a edição da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 e depois de cobranças intensas dos Tribunais de Contas para seu efetivo funcionamento.

A LC nº 101/2000 trouxe em seus artigos 54 e 59 a participação direta do controle interno na fiscalização dos atos da administração pública, bem como, obrigatoriedade da assinatura do responsável pelo controle interno nos relatórios de gestão fiscal. Em conformidade a necessidade de um trabalho mais eficaz e eficiente do sistema de controle interno, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul se pronunciou sobre o tema através da Informação nº 60/2002 e Parecer nº 3/2003 (acolhidos pelo Tribunal Pleno na sessão de 02/04/2003), tratando sobre sua exigência e importância na administração pública, bem como, dos profissionais que desempenham estas funções. Em 2012 o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul apresentou a Resolução nº 936 que veio com intuito de padronizar a estruturação da unidade de controle interno, bem como, seu funcionamento.

Com tantas mudanças ocorrendo no decorrer dos anos, onde a sociedade tem se tornado mais crítica e consciente diante de suas responsabilidades de fiscalização quanto à aplicação dos recursos públicos, despertaram o interesse da realização da presente pesquisa. O problema enfocado no presente trabalho é: o sistema de controle interno municipal de Sobradinho atende as funções pelas quais

foi legalmente criado?

A pesquisa tem por objetivo específico verificar se o sistema de controle interno como ferramenta de gestão pública atende aos interesses no que tange a fiscalização da alocação dos recursos; analisar se, na opinião dos entrevistados, ele é reconhecido pela população como mecanismo de fiscalização e, verificar se suas atribuições dentro da administração pública estão em consonância com as legalmente instituídas como suas funções, trazendo benefícios à administração pública municipal. A realização do presente trabalho tem por justificativa possibilitar aos gestores dispor de dados sobre o conhecimento dos funcionários públicos, efetivos e em cargos em comissão, além dos demais pesquisados que se encontram em cargos eletivos. Tais dados podem auxiliar na definição de estratégias para tornar a administração pública mais técnica, permitindo maior qualificação e bom desempenho no serviço público.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Controle

A palavra controle apresenta vários conceitos dependendo do contexto utilizado. Ao longo do tempo teve sua importância reconhecida, principalmente dentro da administração e contabilidade, que utilizam o controle como meio para evitar erros e desvios. O controle está diretamente ligado à administração pública, sendo que os gestores devem trabalhar em prol do interesse público, utilizando-se dos recursos oriundos dos impostos, taxa e contribuições pagos pelos cidadãos e, por estas razões, a sociedade deve “controlar” seus atos.

2.1.1 Aspectos Históricos

Historicamente o controle vem sendo citado como parte integrante das ações necessárias para o sucesso de qualquer atividade. Ele tem seu destaque dentro da administração e da contabilidade por estar presente em praticamente todas as atividades desenvolvidas nestas áreas.

Segundo Motta e Vasconcelos (2010, p. 24) “o estilo de Fayol é esquemático e bem-estruturado. É dele a clássica divisão das funções do administrador em

planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar”. Taylor (1990, p.90), afirmou que “o controle foi introduzido com o objetivo de que o trabalho fosse executado em tarefas, de acordo com uma sequência e um tempo pré-programados, de modo a não haver desperdício operacional. Inseriu, também, a supervisão funcional, estabelecendo que todas as fases de um trabalho fossem acompanhadas de modo a verificar se todas as operações fossem desenvolvidas em conformidade com as instruções programadas”.

Segundo Cavaleiro e Flores (2007, p.20) “a palavra *controle* tem sua origem no francês, pois o *contre-rôle* era um registro efetuado em confronto com o documento original, com a finalidade de verificação da fidedignidade dos dados”.

2.1.2 Aspectos Conceituais

O sentido da palavra controle tem diversos significados, dependendo do contexto em que é utilizado.

Chiavenato (2001, p. 93) define controle como “a função administrativa que consiste na verificação para certificar se todas as coisas ocorrem em conformidade com o plano adotado, as instruções transmitidas e os princípios estabelecidos. O objetivo é localizar as fraquezas e erros no intuito de retificá-las e prevenir a recorrência”.

Qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado, etc., com o objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, ainda, com o que determinam a legislação ou as normas. (CRUZ; GLOCK, 2003, p.17).

Segundo Meirelles (2011, p. 713), “controle em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

2.2 O disciplinamento sobre o controle na administração pública

Dentro da administração pública o controle é fundamental pelo fato de ser um mecanismo capaz de coibir abusos, desvios e condutas impensadas por parte

do gestor. O controle não está ligado automaticamente a uma penalidade, mas sim servirá de aviso para que sejam tomadas atitudes para que o erro verificado seja corrigido e não volte a acontecer. Portanto, o controle não é algo ruim, pelo contrário, poderá livrar muitos gestores de glosas por descumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais. Um bom controle beneficia os administradores públicos e, principalmente, a sociedade, que terá certeza de uma correta aplicação dos recursos e da transparência nos atos administrativos.

A 1ª Constituição da República Brasileira – de 1824 – de alguma forma já tratava a necessidade de controle. As Constituições seguintes – 1891, 1930, 1934 – também apresentaram disposições consideráveis a respeito da matéria. A de 1946 clarificou o assunto na órbita constitucional, pois, em seu art. 22, assim dispôs:

[...]

Art. 22. A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e, nos Estados e Municípios, pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais. (CAVALHEIRO; FLORES, 2007, p. 22)

A necessidade de disciplinar o controle dentro da administração pública se tornou visível desde a primeira Constituição da República Brasileira.

2.2.1 Constituição Federal de 1988

Com intuito de promover o princípio da transparência e controle nos atos da administração pública pode-se citar os arts. 31 e 70 da Constituição Federal:

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 e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

2.2.2 Lei Federal nº 4.320/64

A Lei Federal nº 4.320/64, que estatui normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços de todas as entidades

jurídicas de Direito Público Interno: União, Estados, Municípios, Distrito Federal, suas Autarquias e Fundações, determinam que o controle interno fique a cargo do Poder Executivo, com a finalidade de verificar o controle da execução orçamentária.

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I. a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II. a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e

III. o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou a órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

2.2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mudando a cultura dentro da administração pública, pode-se citá-la como um divisor de águas, a administração pública antes da LRF e depois. Ela trouxe exigências para os gestores públicos, obrigando-os a planejar e promover a transparência em seus atos, diminuindo os riscos de afetação do equilíbrio das contas públicas. A Lei trouxe a obrigatoriedade da publicação de relatórios resumidos da execução orçamentária e de o Relatório de Gestão Fiscal ser assinado pelo controle interno, obrigando os municípios a instituir o seu, com jurisdição sobre todas as suas unidades orçamentárias, inclusive, autarquias e fundações.

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Após esta curta explanação sobre estes marcos legais, pode-se verificar que o controle interno presta apoio ao Controle Externo e vem se tornando indispensável na promoção da transparência dentro da administração pública.

2.3 O Controle na Administração Pública

O processo de controle existe para se chegar a um objetivo. Na administração para se realizar determinado objetivo deve-se ter o máximo de informações possíveis sobre os passos tomados para alcançá-lo. Tais informações são obtidas e produzidas pelo processo de controle e são usadas para a tomada de decisões. A diferença que se verifica entre a administração no âmbito particular e a administração pública está no fato das tomadas de decisões na área pública terem que estar de acordo com as legislações federais, estaduais e municipais. Na doutrina do direito administrativo é muito difundida a expressão de que, nas atividades privadas, tudo aquilo que não é proibido é permitido, já na administração pública, aquilo que não está expressamente permitido na lei é proibido. Este é o princípio constitucional da legalidade aplicado à Administração Pública.

Segundo Meirelles (2011, p. 66), “comparativamente, pode-se dizer que governo é a atividade política e discricionária; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica”. Muitas vezes ocorre confusão no uso destes termos, pois normalmente, eles andam juntos. Onde há governo, deverá haver administração.

A administração pública em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (MEIRELLES, 2011, p. 65)

A administração pública, no exercício de suas funções, está sujeita ao controle dela mesma sobre os seus atos e por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, evitando, desta forma, abusos de quem está no poder. Segundo Montesquieu (1985, p.148), “para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder”.

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa (DI PIETRO, 2011, p. 735).

Segundo Mileski (2003, p. 140), “controle não administra. A sua função é fiscalizar, avaliar, detectar erros e falhas e responsabilizar a Administração, mas jamais tomar o seu lugar. Controle que substitui a Administração pratica abuso de poder, com desvio de finalidade na sua função”.

2.3.1 Classificação

Existem muitos critérios para classificar as modalidades de controle. Os abordados neste trabalho são os mais utilizados pelos meios doutrinários. Pode-se classificá-los quanto ao órgão que o exerce, ao momento em que se realiza e o tipo.

Di Pietro (2011, p. 736) afirma que o controle, “quanto ao **órgão** que o exerce pode ser administrativo, legislativo ou judicial”.

Segundo Meirelles (2011, p. 719), “o controle administrativo deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre os seus próprios atos e agentes [...], podendo anular, revogar ou alterar seus próprios atos, bem como punir os seus agentes com as penalidades estatutárias previstas”.

O controle legislativo ou parlamentar é aquele exercido pelos órgãos legislativos. O controle judiciário ou judicial, por sua vez, corresponde à atividade

jurisdicional destinada a resolver as situações contenciosas entre a Administração Pública e os indivíduos, ou seja, ele é exercido pelo Poder Judiciário.

Controle judicial é aquele exercido pelo poder judiciário, alcançando especificamente a legalidade dos atos administrativos praticados no âmbito do poder executivo e na administração dos demais órgãos do Estado. Trata-se de fundamento do Estado Democrático de Direito, consubstanciado no sistema de monopólio da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF/88), pelo qual somente o poder judiciário aprecia, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça a direito. (GUERRA, 2003, p.25).

Quanto ao momento em que se realiza ele pode ser prévio, concomitante ou posterior. O controle prévio ou preventivo ocorre quando determinados atos devem ser autorizados antes que ocorram visando impedir ilegalidade e a realização de ações contrárias ao interesse da população. O controle concomitante ocorre no momento da ação, a fiscalização do andamento de uma obra é um exemplo deste controle. O controle posterior, conforme Di Pietro (2011, p. 737), “tem por objetivo rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los; abrange atos como os de aprovação, homologação, anulação, revogação, convalidação”.

Quanto ao tipo o controle pode ser interno ou externo. O controle interno ocorre quando determinado órgão ou setor realiza controle sobre seus próprios atos. O controle externo ocorre quando determinado órgão ou setor exerce controle sobre os atos de outros. Pode-se afirmar que controle está diretamente ligado a organização, previsão, correção e análise. Já interno quer, lexicamente, remeter a parte de dentro de algo, seu interior. Portanto, pode-se afirmar que, por uma análise simplificada, controle interno é analisar, organizar, prever e corrigir o interior de algo.

Os controles internos servem para auxiliar o gestor na busca de sua missão – colocar serviços públicos à disposição da comunidade –, tendo em vista a necessidade de conhecimento daquilo que ocorre no Município, não com conhecimento empírico (baseado somente na experiência – quando existe – e sem nenhum conhecimento científico), mas, sim, voltado para técnicas modernas de administração (planejamento e gestão). Antes de ser meio de fiscalização, os controles internos têm cunho preventivo, pois oferecem ao gestor público a tranquilidade de estar informado da legalidade dos atos de administração que estão sendo praticados, da viabilidade ou não do cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas, possibilitando a correção de desvios ou rumos da sua administração.

Em síntese, os controles internos dão a possibilidade de exercer, realmente, a função de “gestor dos negócios públicos”. (CAVALHEIRO; FLORES, 2007, p.27)

Di Pietro (2011, p.737) assim se manifesta, “é interno o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes. É externo o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro; como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta”.

Mais do que verificar a legalidade, a legitimidade e os índices constitucionais, o controle externo precisa preocupar-se com a qualidade do gasto público. Para isso, as Cortes de Contas dispõem de um procedimento específico: a auditoria operacional. Nela se avalia a eficiência, a eficácia, a efetividade e a economicidade desse gasto, principalmente quando se trata de programas e ações governamentais. Ou seja, ela se preocupa com a melhor utilização dos recursos, com a dimensão da eficiência e o atingimento ou superação das metas, busca saber se uma política pública obteve êxito, de que forma, e se conseguiu melhorar a condição de vida da população. (GIACOMELLI, 2012, p. 9)

Existem muitas classificações para o controle e sua importância é visível em todos os meios doutrinários.

2.4 Sistema de Controle Interno

O termo sistema de controle interno remete a ideia de conjunto, união, partes de um todo.

Um conjunto composto por partes individuais, que têm uma missão em comum, em que cada parte é peça fundamental para o todo. São exemplos de sistema: uma orquestra, na qual cada instrumento tem uma função, mas com objetivo comum; o corpo humano, em que cada órgão tem a sua importância e funcionamento, sendo parte integrante e necessária à sobrevivência; o motor de um veículo, no qual cada peça tem a sua função para que este funcione. Um sistema sempre pressupõe que seja formado por vários outros subsistemas (por exemplo: sistema respiratório é um subsistema do sistema corpo humano). (CAVALHEIRO; FLORES, 2007, p. 27)

Diante da necessidade de padronização dos sistemas de controle interno nos municípios, o Tribunal de contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS, em 07 de março de 2012, aprovou a Resolução nº 936, que dispõe sobre as diretrizes a serem observadas na estruturação e funcionamento do sistema de controle interno municipal:

Art. 1º A presente Resolução dispõe sobre as diretrizes que devem orientar o sistema de controle interno municipal, visando ao aperfeiçoamento da fiscalização procedida pelas unidades centrais de controle interno, em

especial sobre a gestão administrativa, financeira e patrimonial do Município respectivo, nos termos do estatuído nos artigos 31 e 74 da Constituição da República.

No art. 2º da Resolução 936/2012 do TCE/RS, encontramos as definições para os termos mais utilizados no presente trabalho:

I – controle interno (CI): conjunto de recursos, métodos e processos adotado pelas próprias gerências do setor público, com vistas a impedir o erro, a fraude e a ineficiência, visando a dar atendimento aos princípios constitucionais, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

II – sistema de controle interno (SCI): conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno previstas na Constituição e normatizadas em cada nível de governo;

III – unidade central de controle interno (UCCI): órgão central responsável pela coordenação das atividades do sistema de controle interno;

IV – auditoria interna (AI): técnica de controle interno, a ser utilizada pela UCCI para verificar a ocorrência de erros, fraudes e desperdícios, abrangendo o exame detalhado, total ou parcial, dos atos administrativos.

A Resolução nº 936/2012 trouxe esclarecimentos e padronizou as atribuições legais de acordo com as necessidades atuais de transparência na administração pública.

2.5 Funções e atribuições do Sistema de Controle Interno

Conforme a Resolução nº 936/2012 do TCE/RS a instituição do sistema de controle interno se dará por meio de lei municipal de iniciativa do Poder Executivo, nela deverá estar compreendida as atribuições previstas no artigo 74, incisos I a IV, da Constituição, e, ainda, dentre outros aspectos:

I – prever que os órgãos e entidades da Administração Municipal, direta e indireta, além do Poder Legislativo, submetem-se à fiscalização da UCCI;

II – estabelecer a forma de atuação do SCI, mediante:

a) definição da estrutura organizacional da UCCI, de suas atribuições e da respectiva forma de exercício;

b) indicação dos itens de verificação obrigatória por parte do controle interno, contemplando, em especial, as áreas da contabilidade, de orçamento, de patrimônio, das finanças públicas, da gestão administrativa e de pessoal, incluídos os atos de admissão, bem como o atendimento do parágrafo único do artigo 54 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

c) elaboração de orientação normativa e fixação de prazos a serem cumpridos pelos órgãos e entidades auditados internamente para resposta

aos questionamentos formulados e aos relatórios elaborados pela UCCI, assim como para a adoção das medidas corretivas demandadas;

d) indicação do dever de os responsáveis pela UCCI darem ciência aos respectivos administradores e ao Tribunal de Contas das irregularidades ou ilegalidades constatadas no curso da fiscalização interna, bem como o momento e a forma de adoção dessas providências, sob pena de sua responsabilização solidária, nos termos do disposto no artigo 74, § 1º, da Constituição.

Art. 4º Nos itens a que se refere a alínea “b” do inciso II do artigo 3º deverá estar compreendido, no mínimo:

I – quanto às receitas, o exame:

a) das transferências intergovernamentais;

b) do lançamento e da respectiva cobrança de todos os tributos da competência local;

c) da cobrança da dívida ativa e dos títulos executivos emitidos pelo TCE;

d) das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;

II – quanto às despesas e ao conjunto da gestão:

a) exame da execução da folha de pagamento;

b) exame da manutenção da frota de veículos e equipamentos;

c) exame do controle e acompanhamento dos bens patrimoniais;

d) exame dos procedimentos licitatórios e da execução dos contratos em vigor;

e) acompanhamento dos limites dos gastos com pessoal;

f) acompanhamento das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e com as ações e serviços públicos de saúde;

g) exame da gestão dos regimes próprios de previdência;

h) exame da legalidade e avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades do direito privado.

III – quanto às admissões de pessoal:

a) manifestação sobre a legalidade dos atos de admissão de pessoal por concurso, por processo seletivo público e mediante contratação por tempo determinado;

b) manifestação sobre a legalidade dos atos administrativos derivados de pessoal.

O sistema de controle interno no município de Sobradinho/RS foi instituído pela Lei Municipal nº 2335 de 22 de novembro de 2002 e o Decreto nº 2805 de 09 de dezembro de 2002 que aprovou o regimento interno do sistema de controle interno do município. O citado regimento trata das atribuições do controle interno.

3 METODOLOGIA

O objeto de estudo foi verificar se o sistema de controle interno municipal de Sobradinhos/RS como ferramenta de gestão atende aos interesses da população no que tange a fiscalização da alocação dos recursos, bem como, analisar se suas atribuições dentro da administração pública estão de acordo com as legalmente instituídas como suas funções.

Para o estudo desse objeto o tipo de pesquisa adotado foi o descritivo, sendo usados para referência às disposições legais e regulamentações encontradas sobre o tema sistema de controle interno.

As pesquisas descritivas têm por objetivo a descrição das características de determinada população [...] que tem por objetivo levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população. Também são descritivas aquelas que visam descobrir a existência de associações entre variáveis. (GIL, 2010, p.27).

Quanto ao método de abordagem do problema, ele é caracterizado como quantitativo, já a coleta de dados foi realizada através de aplicação de questionário estruturado, com contato direto do entrevistador com o objeto de estudo, sendo os entrevistados selecionados pela função exercida dentro da administração pública municipal. Os dados coletados foram tratados de forma analítica, buscando-se apurar as opiniões e atitudes conscientes do respondente e esta reflexão ocorrerá no final do processo de coleta.

O método empregado foi o estudo de caso, envolvendo uma situação específica: se o sistema de controle interno municipal de Sobradinho atende as exigências que a sociedade tem feito quanto à fiscalização dos recursos públicos, cumprindo com suas atribuições legais. De acordo com Gil (2010, p. 37), “o estudo de caso consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”.

O procedimento da coleta de dados deu-se através de aplicação de questionário com o público alvo, pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Os dados secundários foram coletados através de leis, decretos, pareceres e bibliografias e os dados primários através da aplicação de questionário, o qual permite uma análise dos objetivos ao que esta pesquisa se dispõe. Segundo Severino (2007, p.122) na pesquisa documental “tem-se como fonte documentos no sentido amplo, ou seja, não só documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais”.

Pelo fato do sistema de controle interno se tratar de um órgão que realiza a fiscalização dentro da administração pública municipal, com intuito de orientar o gestor quanto ao processo correto de administrar os recursos públicos optou-se pela aplicação de questionário com as pessoas diretamente ligadas a ele, seja como

parte integrante, apoiadores ou orientados, ou seja, aqueles que estão em cargos ou funções de chefia dentro da Prefeitura Municipal de Sobradinho, e aqueles que possuem a incumbência de fiscalizar as ações do Poder Executivo, portanto, os representantes do Poder Legislativo.

Pautando-se da premissa de que estes entrevistados, em teoria, devem conhecer as atribuições e funções do controle interno, já que se encontram em função de chefia ou em cargos eletivos, como representantes da comunidade ou trabalhando em prol desta, então, este estudo permitiu analisar o grau de conhecimento desse grupo acerca do sistema de controle interno. Sendo o controle uma ferramenta da gestão pública que busca atender aos anseios da população por transparência nos atos da administração e na aplicação dos recursos públicos.

Salienta-se que o grupo de entrevistados, é composto por 27 (vinte e sete) pessoas, considerando que 09 (nove) pertencem ao Legislativo Municipal e 18 (dezoito) ao Executivo Municipal. Todos os representantes do legislativo se encontram em cargos eletivos, são vereadores eleitos para legislatura de 2009/2012, sendo que um está na função de Presidente do legislativo, ordenando as despesas deste órgão. No executivo temos: 01 (um) que se encontra em cargo eletivo, sendo o prefeito, 08 (oito) em cargo em comissão, são os secretários municipais e 09 (nove) servidores efetivos sendo: 03 (três) membros do sistema de controle interno, o presidente do sindicato dos funcionários públicos municipais, o tesoureiro da prefeitura municipal de Sobradinho, 02 (dois) responsáveis pelo setor de contabilidade municipal e 02 (dois) representantes do Fundo de previdência dos servidores. Todos os entrevistados estão ligados diretamente ao Sistema de Controle Interno e aos cidadãos.

4 ANÁLISE DE DADOS

Na pesquisa analisaram-se tecnicamente os conhecimentos dos entrevistados acerca da legislação que regulamenta o sistema de controle interno e as opiniões sobre o assunto. Na primeira parte do questionário, composta de cinco questões, analisou-se o número de acertos quanto à legislação, já na segunda parte a análise se deu com relação às opiniões, conhecimento geral e sua ligação com o proposto nos objetivos. Nas primeiras questões possibilitou-se ao entrevistado que marcasse

mais de uma alternativa, ou seja, todas que considerasse correta sobre tema. Para a análise destas questões a forma adotada foi a seguinte:

- Totalmente correta quando todas as opções corretas fossem marcadas, sem nenhum erro;
- Parcialmente correta quando apenas algumas das alternativas marcadas estivessem corretas e;
- Totalmente incorreta quando todas as opções marcadas estejam incorretas.

A partir da questão de número seis até a questão de número vinte o entrevistado pode marcar apenas uma alternativa que julgasse correta.

A segunda parte do questionário é composta de quinze questões das quais onze foram baseadas na opinião pessoal de cada entrevistado e quatro referiam-se ao conhecimento geral acerca do assunto.

1. Questões 01 (um) a 05 (cinco).

A primeira análise refere-se as cinco primeiras questões aplicadas aos entrevistados, sendo esta dimensão dividida em três variáveis, conforme segue:

Tabela 01 – Questões 01 (um) a 05 (cinco).

Tema da questão	Totalmente Incorreto		Parcialmente Correto		Totalmente Correto	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Atribuições do Sistema de Controle Interno Municipal	05	18,5	12	44,5	10	37
Quem o controle interno municipal, caso verifique irregularidade ou ilegalidade, deverá comunicar.	01	3,7	18	66,7	08	29,6
Itens examinados quanto às despesas e ao conjunto da gestão	00	00	15	55,5	12	44,5
Verificação quanto à execução orçamentária.	01	3,7	14	51,8	12	44,5
Verificação no que tange as receitas e despesas	00	00	19	70,4	08	29,6

Na Tabela 01, pode-se verificar que apenas 37% dos entrevistados conhecem as atribuições instituídas ao sistema de controle interno municipal e 63% dos respondentes desconhecem total ou parcialmente as funções deste órgão. Evidencia-se que apenas 29,6% dos entrevistados sabem a quem o sistema de

controle interno deverá informar caso verifique alguma irregularidade ou ilegalidade dentro da administração pública e 70,4% dos respondentes não sabe exatamente quem deve ser comunicado. Nota-se que 44,5% dos entrevistados conhecem os itens que deverão ser examinados pelo sistema de controle interno municipal quanto às despesas ao conjunto da gestão e 55,5% reconhecem apenas alguns dos itens.

Na Tabela 01, pode-se verificar que, em se tratando de execução orçamentária, 44,5% dos entrevistados reconhece os itens que devem ser analisados pelo sistema de controle interno, 51,8% reconhece em parte os itens e 3,7% dos respondentes desconhecem os itens. Verifica-se que apenas 29,6% dos entrevistados reconheceram os itens que se deve verificar sobre receitas e despesas. Já os demais 70,4% dos respondentes desconhecem parcialmente os itens que se deve analisar. Propositamente colocou-se o item despesa, já citado anteriormente na questão 03, isso se deu devido à importância que o controle da despesa tem dentro da administração pública, procurando evitar desperdícios e desvios dos recursos públicos, promovendo uma correta gestão.

2. Questões 06 (seis) e 07 (sete).

A segunda análise refere-se às questões seis e sete aplicadas aos entrevistados, sendo esta dimensão dividida em duas variáveis, conforme segue:

Tabela 02 – Questões 06 (seis) e 07 (sete).

Tema da questão	Não		Sim	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Conhecimento sobre o que é o sistema de controle interno	06	22,2	21	77,8
Conhecimento sobre a estrutura e membros do sistema de controle interno municipal	06	22,2	21	77,8

Na Tabela 02 verificou-se que a maioria dos entrevistados, 77,8%, afirmam que sabem efetivamente o que é o sistema de controle interno municipal, enquanto 22,2% dos respondentes concluíram que não sabem. Pode-se observar que 22,2% dos entrevistados, quando questionados sobre a estruturação e os membros que compõem o sistema de controle interno municipal, afirmam desconhecer ambos. Já,

os demais 77,8% dos respondentes afirmam que conhecem a estrutura e os membros do sistema de controle interno municipal.

3. Tipo de controle recebido na atividade realizada pelo entrevistado.

A terceira análise refere-se ao tipo de controle recebido pelo entrevistado em suas atividades dentro da administração pública municipal, sendo esta dimensão dividida em quatro variáveis, conforme segue:

Tabela 03 – Tipo de controle recebido pelo entrevistado.

Análise de opinião	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual cumulativo
Não recebe controle	03	11,1	11,1	11,1
Controle prévio	03	11,1	11,1	22,2
Controle concomitante	05	18,5	18,5	40,7
Controle posterior	16	59,3	59,3	100,0
Total	27	100,0	100,0	

Na Tabela 03 pode-se observar que 11,1% dos entrevistados afirmam não receber nenhum tipo de controle nas suas atividades desenvolvidas na administração pública municipal, 11,1% afirmam receber controle prévio, 18,5% concluem que recebem controle concomitante e 59,3% dos respondentes afirmam receber controle posterior.

4. Principal tipo de controle realizado pelo sistema de controle interno no âmbito municipal.

Na quarta análise questionou-se qual o principal tipo de controle realizado pelo sistema de controle interno na administração pública municipal, sendo esta dimensão dividida em três variáveis, conforme segue:

Tabela 04 – Principal tipo de controle realizado pelo sistema no âmbito municipal.

Análise de opinião	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual cumulativo
Controle prévio	03	11,1	11,1	11,1
Controle concomitante	03	11,1	11,1	22,2
Controle posterior	21	77,8	77,8	100,0
Total	27	100,0	100,0	

Na Tabela 04 pode-se observar que 11,1% dos entrevistados afirmam ser o controle prévio o principal realizado pelo sistema de controle interno dentro da administração pública municipal, 11,1% afirmam ser o controle concomitante e 77,8% dos respondentes concluíram ser o controle posterior.

5. Questões 10 (dez) e 11 (onze).

A quinta análise refere-se às questões 10 (dez) e 11 (onze) aplicadas aos entrevistados, sendo esta dimensão dividida em duas variáveis, conforme segue:

Tabela 05 – Questões 10 (dez) e 11 (onze).

Tema da questão	Incorreto		Correto	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Órgãos e entidades da administração pública municipal e indireta submetidos ao sistema de controle interno municipal	04	14,8	23	85,2
Número de membros do Sistema de Controle Interno Municipal	00	00	27	100,0

Na Tabela 05 pode-se observar que 85,2% dos entrevistados quando questionados quanto ao fato dos órgãos e entidades da administração pública municipal direta e indireta, além do Poder Legislativo, estar submetidos ao sistema de controle interno municipal concluem que todos estão submetidos, já os demais 14,8%, erroneamente, discordam desta afirmativa. Observa-se que 100% dos entrevistados sabem o número de componentes do órgão de coordenação do sistema de controle interno municipal. Apesar de saber o número de componentes do sistema de controle interno municipal os entrevistados não reconhecem quais os órgãos que estão submetidos a ele.

6. Recomendações e/ou sugestões apresentadas pelo órgão de coordenação do sistema de controle interno municipal aos gestores.

Na sexta análise verificou-se a utilização das recomendações e/ou sugestões do sistema de controle interno aos gestores municipais, sendo esta dimensão dividida em quatro variáveis, conforme segue:

Tabela 06 – Recomendações e/ou sugestões do sistema de controle interno municipal aos gestores.

Análise de opinião	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual cumulativo
Não são utilizadas	00	0,0	0,0	0,0
Raramente utilizadas	00	0,0	0,0	0,0
Parcialmente utilizadas	21	77,8	77,8	77,8
Totalmente utilizadas	06	22,2	22,2	100,0
Total	27	100,0	100,0	

Na Tabela 06 pode-se observar que 77,8% dos entrevistados afirmam que as recomendações e/ou sugestões do sistema de controle interno municipal são parcialmente utilizadas pelos gestores e 22,2% dos respondentes afirmam que são integralmente utilizadas. Nota-se que, mesmo o sistema de controle interno utilizando-se de recomendações e/ou sugestões para informar os gestores quanto a irregularidades ou ilegalidades verificadas, na maioria das vezes, elas não são integralmente utilizadas.

7. Avaliação do sistema de controle interno municipal.

A sétima análise refere-se à classificação dos entrevistados quanto ao sistema de controle interno municipal, baseando-se na opinião pessoal de cada respondente quanto às atividades desenvolvidas por este órgão dentro da administração pública, sendo esta dimensão dividida em quatro variáveis, conforme segue:

Tabela 07 – Avaliação do sistema de controle interno municipal

Análise de opinião	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual cumulativo
Ruim	00	0,0	0,0	0,0
Regular	00	0,0	0,0	0,0
Bom	17	63,0	63,0	63,0
Ótimo	10	37,0	37,0	100,0
Total	27	100,0	100,0	

Na Tabela 07 pode-se observar que 63% dos entrevistados classificam o sistema de controle interno municipal como bom e 37% dos respondentes como ótimo.

8. Item considerado o mais importante para o bom funcionamento do sistema de controle interno municipal.

A oitava análise refere-se ao item considerado pelos participantes o mais importante para o bom funcionamento do sistema de controle interno municipal, sendo esta dimensão dividida em cinco variáveis, conforme segue:

Tabela 08 – Item mais importante para o bom funcionamento do sistema de controle interno municipal

Análise de opinião	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual cumulativo
Estrutura física e material	00	0,0	0,0	
Colaboração e apoio dos demais servidores	00	0,0	0,0	
Apoio do prefeito, secretários municipais e vereadores.	02	7,4	7,4	7,4
Capacitação técnica	12	44,4	44,4	51,8
Autonomia	13	48,2	48,2	100,0
Total	27	100,0	100,0	

Na Tabela 08 verificou-se que, na opinião de 48,2% dos respondentes a autonomia dos membros do controle interno é o item mais importante para o bom funcionamento do sistema. Já, 44,4% dos entrevistados acredita ser a capacitação técnica e 7,4% afirma ser o apoio do prefeito, secretários municipais e vereadores.

9. Relatório de Gestão Fiscal

A décima quinta análise refere-se à assinatura dos membros do sistema de controle interno municipal junto ao relatório de gestão fiscal, sendo esta dimensão dividida em duas variáveis, conforme segue:

Tabela 09 – Assinatura do membro do controle interno municipal junto ao relatório de gestão fiscal

Análise do conhecimento geral	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual cumulativo
Totalmente Incorreto	03	11,1	11,1	11,1
Totalmente Correto	24	88,9	88,9	100,0
Total	27	100,0	100,0	

Na tabela 09 pode-se analisar que 88,9% dos entrevistados acredita que o relatório de gestão fiscal deve ser assinado pelo controle interno e 11,1% dos respondentes, erroneamente, acredita que não deve ser assinado.

10. Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

A décima análise refere-se a quem deve realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no âmbito municipal, sendo esta dimensão dividida em quatro variáveis, conforme segue:

Tabela 10 – Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Análise do conhecimento geral	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual cumulativo
Apenas pelo sistema de controle interno	01	3,7	3,7	3,7
Pelo Tribunal de Contas do Estado	01	3,7	3,7	7,4
Pela Câmara de vereadores	02	7,4	7,4	14,8
Pelo sistema de controle interno e pelo controle externo	23	85,2	85,2	100,0
Total	27	100,0	100,0	

Na Tabela 10 pode-se observar que no que tange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial 85,2% dos respondentes, corretamente afirmaram que deve ser exercida pelo sistema de controle interno municipal e pelo controle externo, 3,7% dos entrevistados acreditam ser realizada apenas pelo sistema de controle interno, 3,7% apenas pelo Tribunal de contas e 7,4% pela Câmara de vereadores.

11. Questões 17 (dezessete), 18 (dezoito), 19 (dezenove) e 20 (vinte).

A décima primeira análise refere-se às questões 17 (dezessete), 18 (dezoito), 19 (dezenove) e 20 (vinte). Todas estas questões levam em consideração a opinião, ou seja, percepção do respondente quanto ao tema abordado, sendo esta dimensão dividida em duas variáveis, conforme segue:

Tabela 11 – Questões 17 (dezesete), 18 (dezoito), 19 (dezenove) e 20 (vinte).

Tema da questão	Não		Sim	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Funções legais do sistema de controle interno municipal	00	00	27	100,0
Correta fiscalização por parte do sistema interno municipal acerca dos recursos públicos.	00	00	27	100,0
Reconhecimento da população ao sistema de controle interno municipal como mecanismo de gestão e controle na administração pública.	24	88,9	03	11,1
Controle como ferramenta de fiscalização e gestão dos gastos públicos	00	00	27	100,0

Na Tabela 11 pode-se verificar que 100% dos entrevistados concordam que o sistema de controle interno municipal atende as funções legais pelas quais foi criado. Também se verifica que 100% dos entrevistados afirmam que a fiscalização dos recursos públicos está sendo realizada corretamente pelo sistema de controle interno municipal.

Segundo a Tabela 11 pode-se verificar que 11,1% dos entrevistados acreditam que o sistema de controle interno municipal é reconhecido pela população como mecanismo de gestão e fiscalização na administração pública e 88,9% dos respondentes discordam que haja este reconhecimento por parte da população. Verifica-se que 100% dos entrevistados acreditam que o controle, como ferramenta de gestão, é capaz de melhorar a gestão dos gastos públicos municipais.

5 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS DA PESQUISA

As questões aplicadas no questionário eram simples e de baixa complexidade, as cinco primeiras questões possibilitaram a análise do conhecimento dos entrevistados acerca das funções que são legalmente instituídas ao sistema de controle interno. As demais quinze questões analisaram a opinião e conhecimento geral sobre o tema.

Verificou-se que, em se tratando das atribuições, conforme Tabela 01, apenas 37% dos entrevistados reconhecem as atribuições do sistema do controle interno municipal. Na gestão pública o conhecimento das legislações se torna requisito

indispensável para que não ocorram erros e ilegalidades nos atos praticados. Meirelles (2011, p.713) afirma que “controle em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Os entrevistados estão em condições atípicas da maioria dos cidadãos, por ser agentes políticos ou estar em cargos públicos e como representantes da sociedade, devem zelar por um conhecimento mais técnico acerca dos assuntos relacionados ao controle dos recursos públicos.

A administração pública em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (MEIRELLES, 2011, p. 65)

Quando questionados sobre quem se deve informar se verificadas irregularidades e ilegalidades na administração pública, conforme Tabela 01, apenas 29,6% dos entrevistados souberam identificar quem deverá ser cientificado. Também na Tabela 01, analisaram-se os itens que devem ser examinados pelo sistema de controle interno municipal quanto às despesas e ao conjunto da gestão e verificou-se que 55,5% dos respondentes reconhecem parcialmente estes itens e quanto à execução orçamentária e 55,5% dos entrevistados desconhece total ou parcialmente quais os itens que devem ser verificados. No que tange as receitas e despesas apenas 29,6% dos respondentes sabem quais os itens que devem ser analisados, conforme Tabela 01. Quanto ao aspecto legal verifica-se pouco conhecimento dos entrevistados, deixando clara a necessidade de conhecimento técnico daqueles que estão nos órgãos públicos, buscando melhorar a qualidade do trabalho realizado, em consonância com a legalidade.

Na Tabela 02 pode-se verificar que 77,8% dos entrevistados afirma saber o que é sistema de controle interno municipal, como está estruturado e os sobre os membros. Quando analisado o tipo de controle recebido por cada entrevistado nas atividades desenvolvidas na administração pública, 59,3% afirma receber o controle posterior. Na Tabela 04 verifica-se que, quando questionados sobre o tipo de controle que mais é exercido no âmbito municipal, 77,8% dos respondentes afirmam ser o posterior. O controle posterior, conforme Di Pietro (2011, p. 737), “tem por

objetivo rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los; abrange atos como os de aprovação, homologação, anulação, revogação, convalidação”.

Na Tabela 05 analisou-se o conhecimento geral acerca do tema sistema de controle interno. Pode-se verificar que, quando questionados quanto aos órgãos citados estar submetidos ao sistema de controle interno municipal, 85,2% dos entrevistados acertaram a questão. Também se verificou que todos sabem o número de integrantes do sistema de controle interno municipal.

Na Tabela 06 quando analisado se as recomendações e/ou sugestões do sistema de controle interno municipal são realmente utilizadas verificou-se que 77,8% dos entrevistados acreditam que elas são parcialmente utilizadas, conforme tabela 12. Na Tabela 07, verifica-se que 37% dos entrevistados classificam o sistema de controle interno como ótimo e 63% como bom. Entre os itens considerados mais importantes para o bom funcionamento do sistema de controle interno municipal, na tabela 14 verifica-se que 7,4% dos entrevistados acreditam ser o apoio do prefeito, secretários e vereadores, 44,4% aponta a capacitação técnica dos membros e 48,2% assinalou a opção autonomia dos membros, conforme se verifica na Tabela 08.

Quanto à assinatura de membro do sistema de controle interno municipal junto ao relatório de gestão fiscal, conforme Tabela 09, verifica-se que 88,9% dos entrevistados, corretamente, afirma que deve ser assinado. Na Tabela 10 verifica-se que 85,2% dos respondentes sabe quem deve exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do município.

Na Tabela 11 verifica-se que 100% dos respondentes afirma que o sistema de controle interno municipal atende as funções legais pelas quais foi criado. Todos os entrevistados concordam que o sistema de controle interno municipal realiza a correta fiscalização acerca dos recursos públicos. Verifica-se que 88,9% dos entrevistados acredita que a população não reconhece o sistema de controle interno municipal como mecanismo de gestão e controle na administração pública. E todos os entrevistados acreditam que o controle, como ferramenta de fiscalização, é capaz de melhorar a gestão dos gastos públicos. Segundo Di Pietro (2011, p.735) “a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da

legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade”.

A maioria dos entrevistados afirmou saber efetivamente o que é sistema de controle interno, como o mesmo está estruturado e quem são seus componentes; em contraponto, a maioria não soube reconhecer as atribuições legais deste órgão no questionário. É evidente a necessidade de maior orientação aos servidores e agentes políticos quanto às atribuições deste sistema tão importante para construção de uma gestão pública eficiente. Com exceção dos membros do sistema de controle interno, todos os demais entrevistados recebem algum tipo de controle, sendo o posterior o mais citado pelos respondentes. Também, destacou-se a importância da capacitação técnica e da autonomia dos membros do sistema de controle interno na realização de suas atividades para que as mesmas atinjam seus objetivos legais.

Conforme analisado nesta pesquisa em relação aos objetivos propostos pode-se afirmar que, segundo os entrevistados, o sistema de controle interno atende as funções legais pelas quais foi criado, atende aos interesses quando se trata da fiscalização da correta alocação dos recursos públicos, porém, ele não é reconhecido pela população como mecanismo de fiscalização e suas atribuições legais não são conhecidas pela maioria dos respondentes. A atuação do sistema de controle interno municipal traz muitos benefícios à administração pública sendo uma ferramenta de gestão pública capaz de auxiliar na fiscalização e correta administração dos recursos públicos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a realização desta pesquisa pode-se verificar a importância do controle em todas as atividades, sejam elas públicas ou privadas. Na administração pública o controle é imprescindível para a correta gestão dos recursos, pois estes são de toda sociedade, merecendo uma atenção especial em sua fiscalização.

Sabidamente a legislação prevê a obrigatoriedade de instituição de controles internos em todos os órgãos públicos, pois através deles é possível que os mecanismos de controle sejam exercidos diariamente dentro da própria administração pública, auxiliando os gestores.

Após analisados os dados do questionário aplicado verificou-se que o

sistema de controle interno atende aos interesses de fiscalização da alocação dos recursos públicos e cumpre seu papel legal, mas mesmo cumprindo as regulamentações constitucionais e complementares, na visão dos entrevistados, ele não é reconhecido pela população como ferramenta de fiscalização.

Há necessidade de um estudo para verificar junto à população se realmente o sistema de controle interno não é reconhecido como mecanismo de gestão e controle dentro da administração pública municipal, sendo que este seria o meio de fiscalização mais próximo e que poderia auxiliá-los em sua busca por transparência na esfera municipal.

Os agentes políticos e servidores entrevistados demonstraram pouco conhecimento acerca das responsabilidades legais do sistema de controle interno municipal, mas reconhecem a importância do seu papel dentro da administração.

Nota-se um grande distanciamento entre o desejado e o realizado. A sociedade busca meios de combater a corrupção, os desvios de recursos e desperdícios dentro dos órgãos públicos, mas não conhece os mecanismos capazes de auxiliá-los nesta busca por uma administração pública mais transparente. O sistema de controle interno foi instituído nos órgãos públicos com intuito de trazer benefícios aos gestores e aos cidadãos, sendo uma ferramenta de gestão e fiscalização que promove a eficácia correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que a administração pública cumpra seu papel, atendendo as exigências legais e ao interesse público.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 30 set. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2012.

_____. **Lei complementar 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 30 set. 2012.

_____. **Lei 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 30 set. 2012.

_____. **Lei 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm >. Acesso em: 30 set. 2012.

_____. **Resolução 936**, de 07 de março de 2012. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas na estruturação e funcionamento do sistema de controle interno municipal e dá outras providências. Disponível em: http://www2.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:1377379648917270::NO::P4_CD_LEGISLACAO:416969 >. Acesso em: 01 out. 2012.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A organização do Sistema de Controle Interno Municipal**. 04. ed. Porto Alegre: CRCRS, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. 6.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios**. São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2011.

FINK, Roberto Carlos. **O Sistema de Controle Interno nos Municípios e as condicionantes para o seu efetivo funcionamento**. Porto Alegre, 2008. 83p. Monografia. Curso de Especialização em Gestão Pública e Controle Externo, Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena. Disponível em: <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/monografias/gestao/O%20SISTEMA%20DE%20CONTROLE%20INTERNO%20NOS%20MUNICIPIOS%20E%20AS%20CONDICIONANTES%20PARA%20O%20SEU%20EFETIVO%20FUNCIONAMENTO.pdf>. Acesso em 01 out. 2012

GIACOMELLI, Letícia. **Auditoria Operacional: Em busca da qualidade do gasto público**. Porto Alegre: Cautelar: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública e os tribunais de contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

INFORMAÇÃO da Consultoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado do RS nº **60/02** da lavra do Auditor Público Externo Paulo Lourenço Machado. Aprovada pelo Tribunal Pleno em sessão de 02/04/03.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 07. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2011.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 03. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

PARECER da Consultoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado do RS nº **03/03** da lavra da Auditora Substituta de Conselheiro Heloisa Tripoli Goulart Piccinini. Aprovado pelo Tribunal Pleno em sessão de 02/04/03.

SANTOS, Ione Maria Carvalho dos. **O Controle Interno no Poder Legislativo Municipal**. Porto Alegre, 2008. 49p. Monografia. Curso de Especialização em Gestão Pública e Controle Externo, Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena. Disponível em: <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/monografias/gestao/O%20CONTROLE%20INTERNO%20NO%20PODER%20LEGISLATIVO%20MUNICIPAL.pdf>

[nica/monografias/gestao/O%20CONTROLE%20INTERNO%20NO%20PODER%20LEGISLATIVO%20MUNICIPAL.pdf](#) >. Acesso em 01 out. 2012

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2007.

TAYLOR, Frederick W. **Princípios da administração científica**. 08. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

ANEXO A – Modelo do Questionário

Poder que representa: () Executivo () Legislativo

Cargo ou Função: _____

MARQUE UMA OU MAIS ALTERNATIVAS:

1) Está(ão) entre as atribuições do Sistema de Controle Interno Municipal:

- () Punir os servidores que não cumpram seus deveres.
- () Exame das transferências intergovernamentais.
- () Administrar junto com o Prefeito, e na sua ausência, decidir sobre a aplicação orçamentária.
- () Exonerar servidores que tenham sido contratados de forma ilegal ou irregular.
- () Exame da execução da folha de pagamento.
- () Exame da gestão dos regimes próprios de previdência.

2) Os responsáveis pelo Sistema de Controle Interno Municipal ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, darão ciência a quem?

- () Prefeito Municipal
- () Tribunal de Contas do Estado
- () Imprensa
- () Câmara de Vereadores

3) Quanto às despesas e ao conjunto da gestão o Sistema de Controle Interno Municipal deverá examinar:

- () Limite de gastos com pessoal.
- () Avaliação da gestão orçamentária.
- () Execução da folha de pagamento.
- () Manutenção da frota de veículos e equipamentos
- () Procedimentos licitatórios e da execução dos contratos em vigor.

4) Segundo a Lei Federal 4320/64, quanto à execução orçamentária, o Sistema de Controle Interno Municipal deverá:

- () Verificar a legalidade dos atos que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa.
- () Verificar a fidelidade patrimonial dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos.
- () Verificar as contas pessoais do Prefeito Municipal e de seus familiares para certificação de que os mesmos não obtiveram enriquecimento ilícito.
- () Verificar o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

5) No que tange as despesas e receitas o sistema de controle interno como ferramenta de gestão e fiscalização deverá:

- () Examinar a execução da folha de pagamento.
- () Examinar o controle e acompanhamento dos bens patrimoniais.
- () Examinar o lançamento e a respectiva cobrança de todos os tributos da competência local.
- () Examinar a cobrança da dívida ativa e dos títulos executivos emitidos pelo TCE;

MARQUE APENAS UMA ALTERNATIVA

6) Você sabe efetivamente o que é o Sistema de Controle Interno?

- () Sim () Não

7) Você sabe como está estruturado o Sistema de Controle Interno Municipal e quem são os seus componentes?

- () Sim () Não

8) Na atividade em que você realiza é recebido algum tipo de controle por parte do Sistema de Controle Interno Municipal?

- () Sim, controle prévio.
- () Sim, controle posterior.
- () Sim, controle concomitante.
- () Não.

9) Em sua opinião, qual o principal tipo de controle que é realizado no âmbito municipal pelo Sistema de Controle Interno?

- () Controle prévio.
- () Controle posterior.
- () Controle concomitante.

10) Os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal direta e indireta, além do Poder Legislativo, submetem-se à fiscalização do Sistema de Controle Interno Municipal?

- () Sim
- () Não

11) Qual o número de componentes do órgão de coordenação do Sistema de Controle Interno Municipal?

- () 03 (três) servidores em cargo de provimento efetivo.
- () 04 (quatro) servidores, sendo 02 (dois) em cargo de provimento efetivo e 02(dois) em cargo em comissão.
- () 03 (três) servidores, sendo 01(um) servidor em cargo de provimento efetivo e 02(dois) em cargo em comissão.
- () 03 (três) servidores em cargo em comissão.

12) As recomendações e/ou sugestões apresentadas pelo órgão de coordenação do Sistema de Controle Interno Municipal aos gestores são efetivamente utilizadas?

- () Sim, integralmente.
- () Sim, parcialmente.
- () Sim, raramente.
- () Nunca são utilizadas.

13) Qual a sua avaliação com relação ao Sistema de Controle Interno deste Município?

- () Ótimo
- () Bom
- () Regular

Ruim

14) Dos itens citados abaixo, qual você considera o mais importante para um bom funcionamento do Sistema de Controle Interno neste Município?

Autonomia dos membros do Sistema de Controle Interno.

Capacitação técnica dos membros do Sistema de Controle Interno.

Apoio do Prefeito, Secretários municipais e Vereadores.

Colaboração e apoio dos servidores em geral.

Estrutura física e material adequados para o desenvolvimentos das atividades.

15) O relatório de gestão fiscal deverá ser assinado pelo Controle Interno:

Sim Não

16) A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do município será exercida por:

Apenas pelo Sistema de Controle Interno.

Pelo Sistema de Controle Interno e pelo Controle Externo.

Apenas pela Câmara de Vereadores.

Apenas pelo Tribunal de Contas do Estado.

17) O Sistema de Controle Interno Municipal atende as suas funções legais pelo qual foi criado?

Sim Não

18) Em sua opinião, a fiscalização do Sistema de Controle Interno quanto aos recursos públicos municipais está sendo corretamente realizada?

Sim Não

19) Em sua opinião, a população reconhece o Sistema de Controle Interno como mecanismo de gestão e controle dentro da administração pública municipal?

Sim Não

20) Você acredita que o controle, como ferramenta de fiscalização, é capaz de melhorar a gestão dos gastos públicos municipais?

Sim Não