

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA/UFSM  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL  
POLO DE PALMEIRA DAS MISSÕES**

**A ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NOS  
PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DO MUNICÍPIO  
DE NOVO XINGU/RS**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**Vagner Kuster Goppinger**

**Palmeira das Missões/RS, Brasil  
2014**

Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Administrativas  
Departamento Ciências Administrativas  
Curso de Pós Graduação em Gestão Pública Municipal

A Comissão examinadora, abaixo assinada,  
aprova o artigo científico de especialização

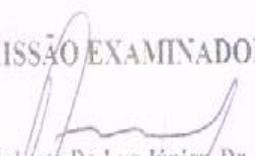
**A ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NOS PROCEDIMENTOS  
LICITATÓRIOS DO MUNICÍPIO DE NOVO XINGU/RS**

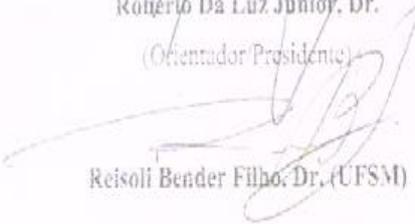
elaborado por

**Vagner Kuster Goppinger**

Como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Especialista em Gestão Pública Municipal**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

  
**Roberto Da Luz Júnior, Dr.**  
(Orientador Presidente)

  
**Reisoli Bender Filho, Dr. (UFSM)**

  
**José Odem Degrandi, Dr. (UFSM)**

Santa Maria, 18 Julho de 2014.

# A ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DO MUNICÍPIO DE NOVO XINGU/RS

## THE ROLE OF INTERNAL CONTROL PROCEDURES BIDDING IN THE CITY OF NEW XINGU/RS

Vagner Kuster Goppinger<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o controle interno nos procedimentos licitatórios realizados no município de Novo Xingu, observando sua atuação, a partir de procedimentos metodológicos aplicados. A pesquisa caracteriza-se como qualitativa descritiva e avaliativa sendo utilizada a análise documental, que permitiu a coleta de dados necessários. Após a fundamentação teórica, a coleta de dados e análise dos mesmos constatou-se que apesar do município possuir legislação que institui o controle interno municipal, este não funciona efetivamente, apresentando deficiência nesta estrutura no município. Nos procedimentos licitatórios é visível a ausência de acessória ou orientação por parte do controle interno ao setor responsável pelas licitações. Entende-se neste estudo que a gestão pública municipal poderia ser mais eficiente com a implantação de um sistema de controle interno capaz de orientar o setor de licitações, para que este diminua a incidência de erros, e principalmente melhorando a qualidade dos serviços públicos. Observou-se que a atual administração esta providenciando a realização de concurso público para a contratação efetiva de um agente de controle interno para suprir esta necessidade.

**Palavras-chave: Controle interno. Licitações. Gestão Pública.**

### ABSTRACT

This This study aims to examine the internal control in procurement procedures performed in the city of New Xingu, watching his performance, from methodological procedures applied. The research is characterized as qualitative descriptive and evaluative being used documentary analysis, which allowed the collection of necessary data. After the theoretical foundation, the collection of data and their analysis it was found that although the city has laws establishing the municipal internal control, this does not work effectively, presenting disability in this structure in the city. In procurement procedures is visible accessory absence or guidance from the internal control responsible for the procurement sector. It is understood in this study that the municipal public management could be more efficient with the implementation of an internal control system capable of guiding the sector bids, so this reduces the incidence of errors, and especially improving the quality of public services. It was observed that the current administration providing this holding public tender for hiring an agent effective internal control to meet this need.

**Key-words: Internal Control. Bids. Public Management.**

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões URI-FW.

## 1 Introdução

O estudo apresentado neste artigo visa tratar sobre a maneira de como é realizado o funcionamento do controle interno no contexto dos processos licitatórios dentro da administração municipal de Novo Xingu. Ressalva-se que a administração pública é pautada diariamente com o desafio de proporcionar eficiência e eficácia na sua gestão, dando exemplo de sua organização administrativa com planejamento, também leva-se em conta que na gestão pública o controle interno merece maior destaque no sentido do cumprimento das leis que regem a gestão, por isso o presente trabalho faz uma análise do controle interno nos procedimentos licitatórios realizados no município de Novo Xingu/RS.

Sabendo que atualmente um dos pontos de maior fiscalização e controle por parte dos Tribunais de Contas são as licitações realizadas pelas administrações públicas, tendo em vista o grande número de casos de fraude e desvio de dinheiro divulgado e investigado nos mais diferentes âmbitos da administração.

Com isto pretende-se apresentar a forma em que o Controle Interno está acompanhando os procedimentos licitatórios da administração pública municipal de Novo Xingu/RS, bem como orientando o setor de licitações no sentido de evitar eventuais erros e demonstrar a importância do mesmo em auxiliar o ente público com ética profissional e planejamento, buscando assim responder à seguinte questão de pesquisa: Qual a atuação do controle interno nos procedimentos licitatórios do município de Novo Xingu?

As respostas à questão apresentada serão buscadas a partir dos seguintes objetivos proposto; Compreender e observar as leis, doutrinas e jurisprudências referentes à função e funcionamento do controle interno no âmbito municipal, o papel ao qual o controle interno deve exercer sobre as licitações realizadas neste município. Verificar por meio de estudo documental a atuação do controle interno nos procedimentos licitatórios do Município de Novo Xingu.

A pesquisa se justifica com a visibilidade de um controle interno ineficaz atualmente no município em pesquisa, que não está sendo capaz de analisar e acompanhar de forma intensa e desejável os bens e serviços contratados pela administração, um controle interno formado por uma comissão de servidores efetivos com outras funções públicas que não destinam o tempo suficiente para a realização desta função, e ao mesmo tempo os gestores públicos, que não demonstram a importância devida a esta área fundamental da administração.

Embasado no relatório/voto do Tribunal de Contas Do Estado do Rio Grande Do Sul que no processo nº. 1222-0200/10-0 processo de contas do executivo municipal de Novo Xingu/RS exercício de 2010, o órgão técnico apontou como uma das irregularidades que o Contador do Município também é responsável pelo Sistema de Controle Interno Municipal que fere ao princípio da segregação de funções. Da mesma forma o processo nº. 664-0200/11-6 processo de contas exercício 2011 apontou a falta de estrutura da Central de Controle Interno no município de Novo Xingu/RS mesmo tendo legislação municipal instituindo sua criação o órgão possui deficiências em sua estrutura, ambos os processos recomendam a Administração do Executivo Municipal para que evite reincidências nas falhas apontadas e promova a correção das mesmas.

E também com base no art. 31 da CF/88 e do art. 59 da LRF que respectivamente trata da fiscalização do município por parte do Legislativo Municipal e também por sistemas de controle interno do próprio executivo municipal e reforça o papel de agente fiscalizador e corretivo como uma ferramenta extra de evitar erros e irregularidades na gestão pública municipal.

Assim, foi apresentada uma breve revisão da lei das licitações públicas e é claro do conceito de controle interno, para o desenvolvimento do presente trabalho, utilizou-se a pesquisa qualitativa que oferece a possibilidade de abordagem com a pesquisa documental.

O presente trabalho parte da introdução com a fundamentação teórica e os princípios fundamentais do Controle Interno, em seguida são abordados a Lei de Licitações Públicas, as modalidades de licitações e a relação do controle interno perante as licitações, por fim é descrito os procedimentos licitatórios realizados pela administração municipal de Novo Xingu/RS, a atuação do controle interno nestas licitações e a análise final dos resultados obtidos com a presente pesquisa.

## **2 Método de pesquisa**

Os procedimentos metodológicos apresentam as ferramentas e critérios utilizados para a realização da pesquisa, o que torna possível a procura pela solução do problema apresentado na pesquisa, com a finalidade de alcançar os objetivos delineados.

O que tange a natureza esta pesquisa é qualitativa, pois se caracteriza por não utilizar instrumentos estatísticos na análise de dados, que segundo Marconi e Lakatos (1996, p.79) “Consiste em investigação de pesquisa imperícia cuja principal finalidade é o delineamento ou análise das características de fatos ou fenômenos, a avaliação de programas, ou o isolamento de variáveis principais”.

A pesquisa qualitativa oferece como possibilidade de abordagem, o estudo de caso e a pesquisa documental. Sendo que esta pesquisa trata-se de um estudo documental realizado no município de Novo Xingu estado do Rio Grande Do Sul, uma vez que se trata de um município jovem, estável e acessível aos dados envolvidos no processo, sendo que o pesquisador reside no mesmo, tendo acesso aos processos administrativos e demais documentos necessários a análise.

Quanto aos objetivos da pesquisa, caracteriza-se como descritiva e avaliativa. Descritiva porque são descritos os fundamentos teóricos e práticos a fim de expor informações presentes no estudo da legislação, relatórios, documentos e outras informações e avaliativa no momento em que se avaliam os resultados obtidos.

## **3 Referencial teórico**

No decorrer do trabalho busca-se entender com base na fundamentação teórica a definição de controle interno, seus procedimentos, métodos e objetivos em uma unidade administrativa.

Também serão abordados os Princípios que fundamentam o controle interno, sabendo que princípios são espécies de ideias que influencia na elaboração de outras, a fim de dar alicerce às normas jurídicas de certo ramo do direito, no caso do trabalho em evidencia, a legislação em vigor que regulamenta o controle interno.

### **3.1 Controle interno**

Partindo-se da concepção de que o controle interno tem como objetivo proteger interesses e evitar irregularidades e ilegalidades, bem como deve ajudar a administração na orientação as atividades prezando pelo alcance das metas pretendidas, pode-se dizer que o Controle Interno oferece a administração uma organização e um parâmetro da conquista de seus objetivos.

Almeida (2008) define este tema nos seguintes termos: “O controle interno representa em uma organização o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com os objetivos de proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis...”.

Em se tratando de conceitos a Instrução Normativa ° 16, de 20.12.91, do Departamento de Tesouro Nacional, conceitua Controle Interno como sendo:

O conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado como vistas a assegurar que o objetivo dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, ate a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público. (Instrução Normativa nº.16 de 21.12.1991)

É visível assim que o controle interno parte de um conjunto de rotinas implantadas pelos entes administrativos a fim de impedir os erros e alcançar o máximo dos objetivos pré-determinados.

No caso da gestão pública de um determinado município, sabe-se o quão grande são os desafios que o gestor necessita enfrentar diariamente para consumir em sua gestão a tão desejada eficiência e eficácia de seu mandato. Tendo em vista que agentes internos e externos constantemente vigiam sua administração, cobram resultados e transparência. Assim o controle interno é um mecanismo que auxilia a este gestor organizar sua administração de forma exemplar com eficácia e desempenho.

Da mesma forma os objetivos do controle interno estão previstos no artigo 74 da Magna Carta de 1988 que assim disciplina:

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, quando à eficácia e eficiência, da gestão orçamentaria, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

II- exercer o controle das operações de credito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da união:

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

(Constituição da República Federativa do Brasil)

Assim a previsão legal da instituição do controle interno de forma integrada nas três esferas de poderes tem previsão constitucional.

Ainda o mesmo artigo 74 da CF/88 prevê que os responsáveis pelo controle interno ao saberem de alguma irregularidade devera dar ciência ao Tribunal de Contas sob pena de responder solidariamente.

É inevitável citar a Lei de Responsabilidade Fiscal, 101 de 04 de maio de 2000 em se tratando de fiscalização, sendo que esta lei prevê normas de finanças públicas objetivando a responsabilidade na gestão fiscal da União, Distrito Federal e Municípios, em que tal responsabilidade deve de forma planejada e transparente prevenir riscos e corrigir brechas possíveis de prejudicar o equilíbrio das contas públicas, da mesma forma referida lei em seu artigo 59 que assim nos ensina:

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. (Constituição da República Federativa do Brasil)

Conforme visto no artigo supracitado, a fiscalização do atingimento das metas previstas na lei de diretrizes orçamentárias operações de crédito, limite de gastos do legislativo e demais previsões, será realizada diretamente pelo Legislativo ou com o auxílio dos Tribunais de Contas e do controle interno de cada Poder, desta forma o referido artigo reforça a importância do controle interno nos municípios. Assim, esse controle pode ser chamado de Sistema de Controle Interno, que compreende no conjunto coordenado de planos, métodos e medidas a serem tomadas para a realização de forma efetiva dos objetivos do controle interno que já foram devidamente citados, como por exemplo, para proteger o patrimônio, verificar a eficiência operacional, compreende todos os meios planejados para a diminuição dos níveis de corrupção; melhoria da qualidade dos serviços públicos; transparência nos atos administrativos, respeitando os princípios constitucionais da legalidade, economicidade, impessoalidade, eficiência, transparência e efetividade nos atos da administração.

Podem ser citados também os principais princípios que fundamentam o controle interno e são considerados essenciais para o funcionamento do mesmo são três a saber:

Estabelecer Responsabilidades: cada membro do controle deve ter claramente suas atribuições definidas; Estabelecer Rotinas Internas: deve-se conhecer a rotina interna de cada setor; Estabelecer Segregação de Função: Consiste em estabelecer que uma mesma pessoa não possa assumir duas funções incompatíveis dentro de um sistema de controle interno, não pode a mesma pessoa exercer função que será fiscalizada por ela mesma.

### 3.2 A Lei de Licitações Públicas

Em nosso país é considerado o marco histórico das licitações públicas a Lei 8.666 de 23 de Junho de 1993, sancionada pelo Presidente Itamar Franco que instituiu em nosso ordenamento jurídico normas de licitações e contratos da Administração Pública, e imediatamente em seu artigo primeiro assim disciplina:

Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Lei 8.666/93)

Está se falando não só de uma Lei que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, publicidade, compras, alienações e locações da administração pública, mas também de uma Lei que define as formas ou modalidades que estas devem ser realizadas, em função do valor dos bens e serviços. Estes valores inclusive são determinados na mesma lei.

Segundo Carlin (2004) Licitação nada mais é do que um conjunto de atos ordenados que se desenvolva, para o público, partindo de um edital de concorrência sendo concluído com a adjudicação de seu objeto ao vencedor da concorrência, sempre permitindo a igualdade entre os interessados.

Qualquer das modalidades previstas na Lei 8.666/93 pode ser utilizada no âmbito municipal. Não se deve deixar de lembrar que todo e qualquer procedimento licitatório, precisa de um referencial que regerá o andamento das licitações, contendo informações do procedimento de acordo com o artigo 40 da lei de licitações.

### 3.3 Modalidades de Licitação

A Lei 8.666/93 em seu corpo traz as modalidades de licitação num total de cinco, que são; a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Cada uma destas modalidades tem suas próprias características, e destina-se a determinados tipos de contratação.

É possível afirmar que a licitação é o gênero, e as modalidades são as espécies, assim cabe a cada modalidade seus aspectos específicos, o artigo 22 e 23 da referida Lei cita as modalidades e também qualifica cada uma em função dos limites do valor estimado de cada contratação. Esta mesma Lei estabelece as regras e situações em que a licitação é dispensável, destaca-se; situações guerra ou grave perturbação pública, casos de emergência e calamidade pública e as constantes no Artigo 24 incisos I e II, que estabelece limites de valores passíveis de inexigibilidade de licitação.

Existe ainda a modalidade pregão instituída pela Medida Provisória nº. 2.026/00 que autorizava esta espécie somente no âmbito da União, no entanto com a Lei nº. 10.520 de 17 de Julho de 2002 estendeu esta modalidade a todos os entes da Federação.

#### 3.3.1 Concorrência

É a modalidade de licitação entre qualquer interessado que na fase inicial preencham os requisitos previstos no edital para a execução do objeto. Como esta espécie configura-se para contratos de grande valor acima de um milhão e quinhentos mil reais no caso de obras e serviços de engenharia e acima de seiscentos e cinquenta mil reais em caso de compras. Não é exigido registro prévio ou cadastro dos interessados, mas devem cumprir veemente as condições do edital.

Seu objeto pode ser compra ou alienação conforme regra o Parágrafo terceiro do artigo 23 da Lei de Licitações:

§ 3º. A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País. (Lei 8.666/93)

Poucos restam às observações deste gênero de licitação, portanto vale ressaltar que a concorrência é caracterizada do modo mais vasto.

#### 3.3.2 Tomada de preços

A tomada de preços é a modalidade de licitação realizada entre interessados cadastrados, ou aos que preencham os requisitos necessários ao cadastramento até três dias antes do recebimento das propostas, sempre observando as qualificações exigidas.

Este gênero de licitação é admissível para obras e serviços de engenharia até um milhão e quinhentos mil reais e para compra de valor até seiscentos e cinquenta mil reais. A grande característica dessa modalidade, que difere da anterior é a existência de habilitação previa dos participantes com registro cadastrais.

### 3.3.3 Convite

A presente modalidade de licitação é realizada entre no mínimo três interessados do ramo propício ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhido e convidados para o certame pela administração, podendo também participar aqueles que não foram convidados, mas encontram-se cadastrados na correspondente especialidade com antecedência de 24 horas da exposição das propostas. Não comparecendo no mínimo três interessados, orienta-se a repetição do ato, a fim de garantir a legitimidade.

O limite de valores para utilizar este gênero de licitação, em caso de obras e serviços é de até cento e cinquenta mil reais e para compra de até oitenta mil reais.

### 3.3.4 Concurso

É a espécie entre quaisquer interessados para escolha de trabalho, técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores, seguindo os critérios constantes no edital que deve ser devidamente publicado na imprensa oficial, com antecedência mínima de 45 dias. É muito utilizado na seleção de projetos e profissionais especializados, onde não se busca o menor preço, mas sim a melhor técnica.

Vejamos o que nos ensina Hely Lopes Meirelles;

É uma modalidade de licitação de natureza especial, porque, apesar de se reger pelos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência. (Meirelles, 1999)

A qualificação exigida aos participantes desta modalidade será estipulada por um regulamento próprio do concurso, da mesma forma as condições para realização do trabalho e as recompensas a serem oferecidas.

### 3.3.5 Leilão

É a espécie de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou ainda para a alienação de bens imóveis desde que a aquisição haja dação em pagamento ou derivado de procedimento judicial.

O Leilão no âmbito administrativo é realizado por servidor público, diferente do leilão comum que é privativo do leiloeiro oficial, pode a Administração estabelecer as condições específicas. Sempre antes do leilão os bens a serem leiloados devem ser previamente avaliados e constar no edital o preço mínimo a ser ofertado.

Lembrando que o vencedor é o de maior lance da disputa pública realizados verbalmente enquanto durar o leilão. Não é exigido cadastro prévio dos licitantes para o leilão, tendo em vista o curto prazo da venda.

### 3.3.6 Pregão

Instituído por uma Medida Provisória que autorizava esta espécie de licitação no âmbito Federal e mais tarde estendida pela Lei 10.520 de 17 de junho de 2002 para todos os entes da Federação, o pregão é uma modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que o certame é realizado por meio de propostas e lances em uma sessão pública. Estes bens comuns não significam objeto sem sofisticação ou tecnologia, mas sim aqueles possíveis de serem qualificados no edital da mesma

forma que são facilmente encontrados no mercado. Para Marçal Justen Filho bens ou serviço comum entende-se como:

Bem ou serviço comum é aquele que pode ser adquirido, de modo satisfatório, através de um procedimento de seleção destituído de sofisticação ou minúcia. Em última análise, “comum” não é o bem destituído de sofisticação, mas aquele que cuja aquisição satisfatória não se fazem necessárias investigações ou cláusulas mais profundas (Justen Filho, 2000)

Ou seja, a modalidade pregão tem como objetivo a contratação de bens e serviços, citando no edital certas especificações de qualidade e particularidades habituais do mercado. Assim esta modalidade não pode ser utilizada para a contratação de obras, serviços de engenharia, locação etc.

Tem por objetivo uma espécie de flexibilização ou desburocratização do procedimento licitatório tradicional, agilizando o trâmite, pois são realizados os lances e após é verificada a habilitação apenas do ganhador de modo que se torne mais rápido o processo, pode ser de forma presencial (Pregão Presencial), onde os licitantes se encontram e participam, ou eletrônica o chamado (Pregão Eletrônico), em que os licitantes participam por salas virtuais na internet. Como as outras modalidades, esta também visa à situação mais vantajosa para o ente administrativo, assim vence o certame quem der o menor lance.

### 3.4 O controle interno e as Licitações Públicas

O Sistema de Controle Interno também tem o objetivo de prevenir, oferecendo ao gestor público a possibilidade de estar informado da legalidade dos atos que esta sendo realizado, oferecendo a condição de correção de atos falhos. Ou seja, a implantação eficaz deste controle ajuda a evitar inclusive punição ao gestor, ate porque estes não podem pessoalmente acompanhar e supervisionar todas as atividades administrativas, normas, alterações da legislação e os processos licitatórios que são realizados em seu mandato.

As Licitações envolvem um grande montante de recurso público em seus contratos por este motivo deve receber a atenção do Controle Interno, mesmo nas possibilidades de dispensas de licitações com base no limite de valor, é necessário o acompanhamento do Controle Interno, pois infelizmente estes contratos passíveis de dispensa, são frequentemente viciados, realizados de má fé e omissão quanto a necessidade de maior cuidado e zelo, inclusive de processo físico que deve ser realizado mesmo sem licitação, contendo no mínimo justificativa da dispensa e pela ratificação da autoridade superior com publicação oficial.

Neste caso cabe ao controle interno identificar e cobrar da área competente a maneira correta do procedimento ser realizado, para fim de evitar que este ato seja utilizado como meio de irregularidade e ate mesmo improbidade administrativa.

O entanto nos procedimentos licitatórios de fato, é importante destacar a necessidade de atenção por parte do controle interno, tendo em vista que atualmente as incitações constitui-se como um instrumento primordial na garantia de aplicação do dinheiro público, visando o controle de seus gastos, a partir da melhora proposta, quando da contratação da Administração Pública, e da mesma forma garante certa neutralidade competitiva entre os licitantes, Di Pietro já dizia:

Uma oferta dirigida a toda a coletividade de pessoas que preencham os requisitos legais e regulares constantes do edital; dentre estas, algumas apresentarão suas propostas, que equivalerão a uma aceitação da oferta de condições por parte da Administração; a esta caberá escolher a que seja mais conveniente para resguardar o ente público, dentro dos requisitos fixados no ato convocatório. (Di Pietro, 2001)

Ou seja, é contundente a intenção da licitação de primar pela condição mais favorável ao ente público, cabendo ao controle interno observar a efetivação deste objetivo. Caberá também ao responsável pelo controle realizar atividades de análise, acompanhamento e controle dos bens e serviços contratados, com o objetivo de evitar desvios, ocorrência de erros e procedimentos ilegais ou fraudulentos, caso estes sejam detectados deverá oferecer a correção devida em tempo hábil, evitando a ilegalidade.

A participação efetiva do controle interno nos procedimentos licitatórios proporciona a diminuição dos índices de corrupção, eleva a qualidade dos serviços públicos, cumpre aos princípios constitucionais dos atos administrativos, exerce função efetiva no apoio a fiscalização do controle externo, além de aumentar a confiança e credibilidade da sociedade. Além de proteger os agentes políticos contra atos de improbidade administrativa e torna possível uma transição de governo menos vulnerável.

#### **4 Apresentação e discussão dos resultados**

Novo Xingu é resultado de um processo de colonização do Planalto Rio-Grandense no final do século XIX, com base na imigração do excedente populacional Alemão e Italiano, onde que famílias destas etnias buscavam nesta região novas terras para colonizar. E da mesma forma o Império Brasileiro investia na propaganda para atrair povos estrangeiros para povoar as regiões geograficamente vazias para desenvolvê-la com base na agricultura.

Sobre isso escreve em sua obra Martinelli e Neumann:

O Brasil se caracterizou ao longo do século XIX e parte do século XX como um país receptor de imigrantes de nacionalidades múltiplas, trazidos a expensas do governo, ou imigrados de forma espontânea, redirecionados internamente para núcleos coloniais formados nas diferentes regiões, para serem colonos, facilitando o acesso à propriedade da terra; ou para fazenda de café coo mão de obra assalariada; ou, ainda, para os centros urbanos, como trabalhadores especializados.

O Império brasileiro investiu maciçamente na imigração subsidiada e em propaganda na Europa para atrair trabalhadores estrangeiros, com o intuito de povoar os “vazios geográficos”, assegurar fronteiras, desenvolver a agricultura, obter soldados, defender territórios estratégicos. (Martinelli e Neumann, 2012)

Assim iniciou a colonização nesta região, onde predomina a economia baseada na agricultura familiar e na pequena propriedade.

Mais tarde com o advento da Lei nº. 10.759, de 16 de abril de 1996, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, criou-se o município de Novo Xingu, sendo emancipado do então município mãe de Constantina.

O município de Novo Xingu está localizado a 369 quilômetros da capital do estado, Porto Alegre, tendo um território de 80,05 quilômetros quadrados localizando-se ao Norte do Estado, no Médio Alto Uruguai. Conforme dados do censo 2010 do IBGE, a população do município é de 1.757 habitantes, dividido em 896 mulheres e 861 homens, deste total 1.198 habitantes encontram-se na zona rural e apenas 559 habitantes na zona urbana. (IBGE 2010)

Pode-se afirmar que Novo Xingu é um município jovem emancipado em 1996, e instalado sua estrutura administrativa em 01 de Janeiro de 2001.

##### **4.1 O Controle Interno no Município de Novo Xingu**

No município em pesquisa, já caracterizado acima como um município jovem, logo no início de sua gestão no ano de 2002 promulgou a Lei Municipal nº. 183/2002 que dispõe sobre a fiscalização no Município pelo sistema de controle interno do poder Executivo, com amparo no artigo 31 da Constituição Federal.

Esta lei municipal regulamenta o funcionamento do controle interno sua organização, atribuições, competência e deveres:

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 dos administradores municipais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentaria, operacional e patrimonial, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, 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 previas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e os orçamentos do Município;

II - colaborar e controlar o alcance do atingimento das metas fiscais de resultados primário e nominal;

III – colaborar e controlar o alcance do atingimento das metas físicas das ações de governo e os resultados dos programas de 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;

IV – comprovar a legitimidade dos atos de gestão.

(...) (Município de Novo Xingu Lei Municipal nº.183/2002)

Entre tantas as atribuições deste órgão, está a colaboração da eficácia e eficiência da gestão e principalmente comprovar a legitimidade dos atos, assim como também é dever do controle interno a realização de inspeção e auditoria sobre a gestão dos recursos públicos municipais, e se falarmos de licitações, estes procedimentos envolvem um grande montante de recursos.

#### 4.1.1 Funcionamento do Controle Interno

A lei municipal nº. 183/2002 organiza o Sistema de Controle Interno Municipal de forma que este terá uma coordenadoria, para emitir instruções normativas a fim de padronizar o funcionamento do órgão, e em caso de o controle interno possuir apenas um integrante este deverá ter a formação acadêmica em Ciências Contábeis e possuir registro no respectivo conselho da classe, se o controle for composto com mais de um servidor o responsável pela análise das demonstrações contábeis deverá possuir a mesma formação acadêmica acima descrita.

A mesma legislação descreve algumas garantias aos servidores que constituem o Controle interno:

Art.6º. Constitui-se em garantias do ocupante da Função de Coordenador do Sistema de Controle Interno e dos servidores que integram a unidade:

I - independência profissional para desempenho das atividades na administração direta e indireta;

II – o acesso a documentos e banco de dados indispensáveis ao exercício das funções de controle interno;

III – a impossibilidade de destituição da função no último ano de mandato do Chefe do Poder executivo até a data da prestação de contas do exercício do último ano do mandato ao poder Legislativo. (Município de Novo Xingu Lei Municipal nº.183/2002)

Estas garantias são fundamentais para o exercício efetivo do controle, sem que haja qualquer tipo de vínculo, ou pressão por parte do executivo, tornando possível sua atuação inclusive apontando erros e irregularidades.

No entanto, mesmo contando com uma legislação contundente, o real funcionamento

do controle interno no município de Novo Xingu, foi instituído por uma portaria de nomeação, indicando três servidores efetivos ocupantes de cargos públicos com funções distintas não tendo em suas atribuições a participação no controle interno, pelo contrário suas funções deveriam ser fiscalizadas pelo controle, tanto é que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul por duas vezes apontou como irregularidade da administração a composição deste controle.

No processo nº. 1222-0200/10-0 de prestação de contas do executivo do exercício de 2010, o órgão técnico apontou como uma das irregularidades que o Contador do Município também é responsável pelo Sistema de Controle Interno Municipal que fere ao princípio da segregação de funções. Da mesma forma o processo nº. 664-0200/11-6 processo de contas exercício 2011 apontou a falta de estrutura da Central de Controle Interno no município de Novo Xingu/RS.

Deste modo é possível afirmar que o funcionamento do Controle Interno no município de Novo Xingu atualmente não está em funcionamento eficaz.

#### 4.2 Descrição dos Procedimentos Licitatórios realizados pela Administração Municipal de Novo Xingu no primeiro semestre de 2014

Com a realização da presente pesquisa, com base em análise documental, foi possível verificar que no primeiro semestre de 2014 foram realizadas vinte (20) processos licitatórios, utilizando as modalidades de Carta Convite, Tomada de Preços e Pregão Presencial. O montante de recursos públicos, licitado nestes vinte procedimentos somam o total de dois milhões trezentos e noventa e oito mil reais (R\$ 2.398.000,00).

Pode ser destacado entre estes procedimentos a aquisição de bens como veículos, medicamentos, materiais de consumo, obras, combustível entre outros.

A previsão orçamentaria para o exercício financeiro de 2014 foi estimado em nove milhões quatrocentos e quarenta e seis mil com quatrocentos e quarenta e dois reais (R\$ 9.446.462,00), desta forma o montante de recursos utilizados em licitações somente no primeiro semestre de 2014 em comparação com o orçamento total do município demonstra o quanto é relevante a atenção a este setor que envolve maciçamente recursos públicos que devem ser investidos em bens e serviços aos cidadãos Xinguenses.

#### 4.3 A Atuação do Controle Interno Municipal nestas Licitações

Verificando os dados encontrados na pesquisa documental, foi observado que o controle interno não acompanha os procedimentos licitatórios realizados pelo setor de compras e licitação da administração municipal de Novo Xingu/RS. Ao mesmo tempo não existe nenhum tipo de parecer ou orientação por parte do controle interno nas licitações realizadas, quanto a modalidade a ser utilizada, quanto a legalidade do Edital e o tramite utilizado, nem mesmo foi detectado alguma forma de fiscalização nos procedimentos já realizados.

É visível a inadvertência por parte do controle interno, nesta área da gestão pública tão importante, que necessita de orientação e fiscalização para evitar prejuízos ao erário público.

#### 4.4 Análise do resultado da pesquisa

Buscando analisar o presente estudo é possível afirmar que a ferramenta do Sistema de Controle Interno, previsto na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 74, de que nas três esferas da administração, o executivo e o legislativo manterão de forma integrada a instituição de um sistema de controle interno que visa primar pela legalidade, eficiência e eficácia da gestão pública. Este sistema é fundamental para a garantia de um bom uso dos recursos públicos.

No entanto, o município em estudo tem esta estrutura fundamental fragilizada, e no que

se refere a procedimentos licitatórios sua atuação é inexistente. Tem-se utilizado um grande montante de recursos públicos em licitações para aquisição de bens, serviços e obras públicas, porém sem nenhum acompanhamento do controle interno.

Desta forma, a questão principal deste estudo, que visa verificar a atuação do controle interno nos procedimentos licitatórios da administração municipal em estudo, pode-se afirmar que a atuação é inexistente.

Contudo, a atual administração está realizando concurso público, para efetivação de um profissional com formação acadêmica em ciências contábeis, para a atuação exclusiva no controle interno, seguindo assim orientação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em consonância com a legislação municipal, e a previsão Constitucional.

## 5. Considerações Finais

Conclui-se com o presente trabalho que o gestor público municipal enfrenta enormes desafios no sentido de identificar e acompanhar a execução dos atos administrativos de sua gestão, uma vez que é demasiado o número de atividades que este desenvolva, deixando a mercê uma atenção especial aos procedimentos licitatórios. A legislação exige o cumprimento de normas específicas que garantam a eficiência destes atos, caso contrário o gestor será penalizado.

O objetivo principal do trabalho foi identificar o papel e a atuação do controle interno no contexto dos procedimentos licitatórios no município de Novo Xingu/RS. Foi possível identificar primeiramente que é papel fundamental do controle analisar e observar as leis e doutrinas para orientar os atores do setor de licitação para que estes desenvolvam os procedimentos de forma eficaz, transparente e de acordo com os preceitos legais, quanto a situação do município em pesquisa este possui legislação própria instituindo o controle interno municipal, a existência formal do controle interno através de indicação de servidores efetivos de outros cargos, no entanto efetivamente este controle não atua, não orienta, não emite parecer, não há participação alguma nos procedimentos licitatórios por parte deste controle interno instituído até o presente momento.

Portanto, a iniciativa da atual gestão de efetivar um servidor com funções exclusivas para o controle interno, com certeza irá oferecer ao gestor público a melhor aplicabilidade da legislação, evitando a incidência de erros, possibilidade de orientação e até mesmo corrigir eventuais irregularidades. Proporcionando assim a gestão uma maior confiabilidade e segurança em seus atos.

## 6 Referências bibliográficas

ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. **Auditoria**: Um curso moderno e completo. 6. ed. São Paulo: 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. In: PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia. **Vade Mecum**. 11. ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

DEPARTAMENTO DE TESOUREIRO NACIONAL. **Instrução Normativa nº. 16**. 20-12-1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 350.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em:  
<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm1> Acesso em 30 de junho de 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10 ed. São Paulo: Dialética, 2000. P. 20.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas 2005.

Lei Municipal nº.183/2002. Disponível em: <http://novoxingu.rs.gov.br/leis/ano-de-2002/>. Acesso em 30 de Junho de 2014.

MARTINELLI, Adriana Marilene Holz Ranno; NEUMANN, Rosane Marcia. **Novo Xingu. Colônia – Distrito – Município**. 1 ed. 2012: Oikos Ltda. p. 13.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26 ed. Atual. São Pulo: Malheiros,1999. p. 74.

PINTO, Antônio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. In: **Vade Mecum**. 11. ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 39.