



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA
ESPECIALIZAÇÃO LATO-SENSU EM GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL**

**A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO COMO
INSTRUMENTO DE GESTÃO E TRANSPARÊNCIA NO
EXECUTIVO MUNICIPAL DE AUGUSTO PESTANA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

LEONARA DE JESUS

Santa Maria, RS, Brasil

2015

**A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO COMO
INSTRUMENTO DE GESTÃO E TRANSPARÊNCIA NO
EXECUTIVO MUNICIPAL DE AUGUSTO PESTANA**

por

Leonara de Jesus

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação a Distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Pública Municipal da
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito
parcial para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Guerino Antônio Tonin

Santa Maria, RS, Brasil

2015

**Universidade Federal De Santa Maria – UFSM
Programa de Pós-Graduação– Lato Sensu– em Gestão Pública
Municipal na Modalidade a Distância.**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Monografia
de Pós-Graduação:**

**A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO COMO
INSTRUMENTO DE GESTÃO E TRANSPARÊNCIA NO EXECUTIVO
MUNICIPAL DE AUGUSTO PESTANA**

elaborada por:
Leonara de Jesus

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

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Guerino Antônio Tonin (UFSM)
Presidente/Orientador

Prof. Dr. Luis Carlos Zucatto (UFSM)
Examinador

Prof. Dr. José de Pietro Neto (UFSM-PM)
Examinador

Santa Maria, 19 de dezembro de 2015.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me dado à vida e com ela forças para enfrentar cada etapa, mesmo as mais difíceis.

À minha família, por ter com paciência sabido suportar a minha ausência e meu cansaço e por enxergarem que é também por eles que busco a qualificação e aprendizado.

Aos professores do curso, ao tutor presencial e aos tutores à distância, que compartilharam generosamente seu tempo e conhecimento.

E um agradecimento muito especial ao professor e orientador Guerino Antônio Tonin, por sua paciência, seus exemplos e explicações, sua contribuição foi fundamental para conclusão deste trabalho.

Dedico este trabalho a minha família. Meu companheiro de estudo e amigo Jacson que soube ser forte e paciente quando precisei, e a meus filhos karlise, Bernardo e Ana Laura os quais tento sempre mostrar o quão importante é construir nosso conhecimento e ter consciência moral e política.

RESUMO

Monografia de Especialização
Programa de Pós-Graduação– Lato Sensu– em Gestão Pública
Municipal na Modalidade a Distância.

A ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO E TRANSPARÊNCIA NO EXECUTIVO MUNICIPAL DE AUGUSTO PESTANA

AUTOR: LEONARA DE JESUS

ORIENTADOR: GUERINO ANTONIO TONIN

Santa Maria, 19 de dezembro de 2015.

Um Sistema de Controle Interno eficiente transpõe as exigências legais e oportuniza a construção de uma rede capaz de informar e direcionar com objetividade a gestão de recursos. A administração pública trabalha vinculada a exigências legais. Com a edição das Leis de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 e a Lei da Transparência nº 12.557/2011 o ente público, através do Sistema de Controle Interno buscou firmar as exigências definidas por estas Leis ao viabilizar as atividades deste Sistema. Com a análise do site municipal, da bibliografia referente ao assunto, e da Base Legal disponível foi possível entender o funcionamento, efetividade, transparência e contribuição à gestão do trabalho do Sistema de Controle Interno Municipal. Como ferramenta auxiliar de análise, foi aplicado aos membros do Controle Interno, Prefeito Municipal e Vereadores um questionário referente ao tema proposto. Do conjunto de informações analisadas pode-se constatar que a Central de Controle Interno dispõe de certa autonomia, no entanto, resta muito a fazer para torna-la uma ferramenta eficiente de gestão e transparência. Seu papel na gestão municipal ainda é de coadjuvante, exigindo dos gestores uma nova percepção, um ir além.

Palavras – chave: Controle interno; Controle; Gestão; Transparência.

ABSTRACT

Specialization monograph
Post-Graduação- Lato Sensu- program in Municipal Public Management Mode in Distance.

**The INTERNAL CONTROL ACTION AS AN INSTRUMENT OF
MANAGEMENT AND TRANSPARENCY IN EXECUTIVE MUNICIPAL
AUGUSTO PESTANA**

**AUTHOR: LEONARA DE JESUS
ADVISOR: GUERINO ANTONIO TONIN
Santa Maria, 19 december 2015.**

An effective internal control system transposes the legal requirements and provides an opportunity to build a network that can inform and direct objectively resource management. The government works linked to legal requirements. With the enactment of the Fiscal Responsibility Law No. 101/2000 and the Transparency Law No. 12,557 / 2011, the public entity, through the Internal Control System sought to establish the requirements defined by these laws to facilitate the activities of this system. With the analysis of the municipal site of the subject related bibliography, and the available legal basis it was possible to understand the operation, effectiveness, transparency and contribution to the management of the work of the Municipal Internal Control System. As analysis auxiliary tool was applied to members of the Internal Control, the Mayor and City Council a questionnaire relating to the proposed theme. The set of information analyzed it can be seen that the Internal Control Center has a certain autonomy, however, much remains to be done to make it an efficient tool management and transparency. His role in municipal management is still supporting, requiring managers a new perception, a go beyond.

Keywords: Internal Control; Control; Management; Transparency.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Objetivos	10
1.1.1 Objetivo Geral	10
1.1.2 Objetivos Específicos	10
1.2 Justificativa.....	10
2 FUNDAMENTAÇÃO TEORICA	12
2.1 Controle.....	12
2.2 Controle Interno	13
2.3 Transparência.....	14
2.4 Gestão Pública	15
3 METODOLOGIA	17
3.1 Tipo de Pesquisa e Abordagem	17
3.2 Procedimento Técnico de Pesquisa	17
3.3 Definição da Amostra.....	18
3.4 Limitações da Pesquisa em Função do Método Aplicado	18
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	20
4.1 O Controle Interno na Gestão Municipal de Augusto Pestana.....	20
4.2 As Ações do Controle Interno Municipal Frente à Legislação, Fiscalização e a Gestão de Recursos.....	23
4.3 Controle Interno como Instrumento de Gestão e Transparência.....	25
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
REFERÊNCIAS.....	29

1 INTRODUÇÃO

Ao Estado está direcionada a obrigação de atender as necessidades coletivas, através de ações planejadas pelos diversos setores que o compõem. Nesse aspecto o orçamento cumpre um papel fundamental ao balizar essas ações de forma planejada e com previsão legal.

A Administração Pública deve construir baseada em Leis e primando pela transparência na gestão um governo capaz de melhorar a qualidade de vida da coletividade, assegurando elementos necessários à saúde, moradia, bem estar, educação e lazer. Certo que para garantir essas necessidades é fundamental que a Administração Pública disponha de recursos suficientes para prestar seus serviços de modo eficiente. De posse de seus recursos e com planejamento adequado a Administração cumpre seu papel. Nessa máxima de poder-dever, fica a administração estritamente restrita aos meios de controle, os quais são constitucionalmente previstos e vinculados.

Com o intuito de conferir maior eficácia e transparência aos gastos públicos, a Central de Controle Interno Municipal deve atuar de forma preventiva para evitar possíveis irregularidades e melhorar a qualidade do gasto público.

Para evidenciar o importante papel desempenhado pela Central de Controle Interno da Prefeitura de Augusto Pestana, objeto deste estudo, faz-se necessário à elucidação do conceito e a ótica de atuação do Sistema de Controle Interno, legalmente estabelecida e sua atuação, relacionando suas competências às atividades desenvolvidas em prol da gestão.

O artigo 70 da Constituição Federal estabelece que:

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. (CONSTITUIÇÃO Federal, 1988.).

É frente a esta definição legal que as ações do Sistema de Controle Interno e sua contribuição para a gestão eficiente e transparente no executivo municipal devem ser abordadas.

1.1 Objetivos

Este trabalho visa, em especial, ampliar o nível de conhecimento dos interessados pelas atividades desenvolvidas pela Central de Controle Interno municipal, demonstrando sua importância para uma gestão eficiente e voltada para a transparência de suas ações.

1.1.1 Objetivo Geral

Como objetivo geral procura-se esclarecer de forma efetiva as condições em que ocorre o trabalho desenvolvido pela Central de Controle Interno frente às ações do executivo municipal de Augusto Pestana e sua relação com os resultados de gestão com foco na eficiência e transparência das ações.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Entender a forma como ocorre o trabalho desenvolvido pela Central de Controle Interno;
- Averiguar a transparência dessas ações e o cumprimento dos instrumentos legais de transparência por meio do site municipal;
- Conhecer o entendimento dos agentes políticos sobre o processo de trabalho da Central de Controle Interno.

1.2 Justificativa

Nosso país tem avançado democraticamente consolidando uma visão crítica a respeito dos dispêndios da Administração Pública exigindo dos gestores uma postura correta e eficiente frente à administração dos recursos públicos. Nesse sentido o trabalho desenvolvido pelo Controle Interno visa aprimorar a prática administrativa, corrigindo ou evitando falhas, facilitando a logística do processo de gestão e o acompanhando do cumprimento das obrigações legais.

A eficiência da Central de Controle Interno reforça a transparência e contribui para que o planejamento/orçamento assuma um papel definitivo na construção de uma gestão eficiente, voltada para o desenvolvimento municipal e a otimização dos recursos.

Portanto, com intuito de contribuir para a melhoria das ações de governo, frente a um Sistema de Controle Interno mais eficiente, justifica-se o presente trabalho por trazer norteadores da atividade administrativa, transmitindo aos gestores e a sociedade a necessidade de tornar transparente a gestão e tornar o trabalho do Controle Interno mais visível, abrangente, questionador. Um agente de mudanças das ações de governo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEORICA

Considerando que a gestão de forma geral tem experimentado uma considerável expansão ora oportunizada pela pluralidade de áreas que o referenciam surgem novos enfoques para definir novos conceitos e tipificar a atividade gerencial. Essa pluralidade contribui para ampliar o alcance da gestão, mas também exige a definição de diferentes normatizações referente ao controle do ente evitando distorções, erros ou fraudes.

2.1 Controle

O controle interno surge como uma ferramenta fundamental para acompanhar o andamento do orçamento municipal e todas as ações envolvidas no processo de gestão administrativa. Controlar toda essa estrutura de forma eficiente exige além de uma ampla gama de conhecimento, tempo e autonomia para identificar as problemáticas e dar resultados de solução.

Existem muitas formas de controles utilizados tanto na esfera pública quanto na esfera privada, obviamente adequando-se as necessidades de cada ente. O controle de forma geral busca garantir a eficiência operacional, para tanto, deve impor uma rotina de averiguações, planos, treinamentos e fiscalizações em todos os níveis de produção/atividade, especialmente aquelas que têm reflexo patrimonial, financeiro, fiscal e humano da controlada.

Segundo Cruze e Glock (2003), controle esta ligado ao ato de planejar, possibilitando retorno ao processo de planejamento e garantindo que, através da aplicação dos recursos disponíveis, algum resultado seja obtido, seja na forma de produto ou de serviço.

Nessa perspectiva, controlar remete a toda ação executada pela administração com o intuito de alcançar objetivos preestabelecidos. Na administração pública o gestor busca através do planejamento satisfazer as necessidades de sua comunidade, para tanto, ele planeja através do orçamento, organizando suas ações e posteriormente supervisiona a execução das mesmas.

Quando estas ocorrem de forma adequada - dentro do planejado – ocorre a satisfação das metas.

Assim controle nada mais é do que deixar evidente o planejamento e chegar ao resultado esperado. A ausência ou deficiência de controle pode comprometer a gestão e todas as atividades relacionadas ou envolvidas por esta. O gestor deve aproveitar-se do controle, obtendo informações que possam determinar os caminhos de sua administração, fortalecendo o papel democrático, político e social da estrutura administrativa.

Conforme Cruz e Glock (2003, p. 17), o controle pode ser definido como qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica. Para Guerra (2003, p.23) o controle também pode ser conceituado como a fiscalização exercida sobre determinado alvo, de acordo com certos aspectos, visando averiguar o cumprimento do que já foi predeterminado, ou evidenciar eventuais desvios com fins de correção.

Independente da apresentação conceitual, controlar é uma necessidade indispensável, rotineira e que determina a forma como acontece a evolução do planejamento.

2.2 Controle Interno

O princípio constitucional de controle surgiu em 1988, juntamente com a publicação da Constituição Federal, evidenciando que no âmbito de cada Poder deveria ser instituído um Sistema de Controle Interno. No entanto foi a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101 de 2000 que este sistema tornou-se indispensável para os órgãos públicos visto que esta Lei estabelecia limites aos gastos governamentais e para tanto um maior controle no que tange ao equilíbrio fiscal nas contas públicas, dos níveis de endividamento e de gastos com pessoal.

Segundo Lima (2003), o Controle Interno é constituído por um plano de organização, de métodos e medidas para proteger seus ativos, verificar a exatidão e a fidedignidade dos dados contábeis, incrementar a eficiência operacional e promover a obediência às diretrizes administrativas pelo sistema de controle interno.

Para tanto é essencial que os integrantes do Controle Interno estejam preparados para atender as demandas que surgirem, tendo um nível de qualificação

técnica que possibilite a análise e interpretação dos dados viabilizando um retorno confiável ao ente. Entende-se que o trabalho do Controle Interno auxilia as organizações para que esta execute suas atividades de forma mais segura, mais eficiente.

Ainda segundo Lima (2003), o estudo e a avaliação do Controle Interno, quando elaborado por um auditor, tem a finalidade de estabelecer uma base em que se apoiar para verificar a natureza e a época mais adequada para aplicação dos testes e rotinas. Da mesma forma que qualquer entidade, segundo Slomski (2003), as públicas têm duplo controle: o controle interno e o controle externo. No primeiro, ressaltadas dois aspectos, quais sejam as competências dos Tribunais de Contas ou órgãos equivalentes, e a tomada de contas dos agentes responsáveis por bens ou dinheiro, é realizada pelos serviços de contabilidade pública.

De forma geral o papel do Controle Interno é visto com caráter punitivo. Essa visão distorcida surge do cumprimento das obrigações legais exigidas para o cargo mas, principalmente das condições em que ocorrem este trabalho. A ação educativa, preventiva e de suporte não acontecem no tempo necessário, dando espaço apenas para atendimento as questões que já sofreram apontes.

Pode-se afirmar que o Controle Interno executa um processo complementar vital para a estrutura administrativa, protegendo o ente contra riscos que possam afeta-lo. Desse modo é essencial para Administração crescer o Controle como ferramenta de gestão.

2.3 Transparência

A transparência é um dos princípios que constitui um dos pilares para aqueles que de uma forma ou de outra administrem ou estejam ligados à administração pública e que esta intimamente vinculada a exigências legais. É através do processo transparente que fica possível disponibilizar ou tornar acessível a todos as informações relativas à ação governamental, contribuindo para um controle social mais efetivo e abrangente dos atos de gestão. Segundo Paiva Martins (apud MILESKI, 2005, p.30) a participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito e dado essencial distintivo entre o Estado de Direito Democrático e o Estado de Direito Social.

Essa percepção reflete a necessidade da participação popular nas funções administrativas. Para Paiva Martins (2005), uma Administração Pública eficaz, democrática e participativa é exigência natural do Estado de Direito. Embora muito ainda se tenha a andar a participação popular tem alcançado níveis mais altos dentro da função administrativa, um direito constitucional que aos poucos os indivíduos vêm descobrindo, tornando-o capaz de acompanhar as ações governamentais em prol da sociedade.

Ferramentas como as audiências públicas, orçamento participativo, e a publicação obrigatória de relatórios e prestação de contas com ampla publicidade facilitam a participação popular e o controle social. No entanto foi com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que o processo de transparência dos atos públicos se intensificou, visto a obrigatoriedade imposta.

Ao objetivar a transparência na gestão a Lei de Responsabilidade Fiscal faz assegurar ao cidadão o pleno conhecimento das ações de governo. Ramos e Conceição (2006) afirmam que a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), foi elaborada com o intuito de melhorar a administração das contas públicas no Brasil e ainda de dar maior transparência aos gastos públicos. Para Gontijo e Araújo (2006) esta lei exige dos governantes maiores compromissos com os orçamentos e com as metas apresentadas e aprovadas pelos órgãos competentes.

É enfático dizer que o princípio da transparência exige da Administração Pública em todos os seus níveis um preparo mais adequado para tratar de todas as suas competências e obrigações.

2.4 Gestão Pública

Uma gestão eficiente traz consigo o avanço no desenvolvimento da comunidade e o fortalecimento das ações de governo junto a esta, sendo que, para tanto é fundamental que a gestão orçamentária, financeira e patrimonial da entidade acontece de forma contínua e dentro dos ditames da Lei. Controlar sua estrutura e seu foco de ação torna-se uma tarefa fundamental para a gestão de governo.

Vários mecanismos são utilizados hoje para manter um diálogo entre a sociedade civil e o ente público o que favorece a gestão conhecer sobre as necessidades de sua comunidade e aplicar melhor os recursos. É com essa

participação que a gestão se torna mais eficiente e transparente, idealizando a norma e a prática legal.

Para a gestão fazer cumprir seu papel é fundamental que o Sistema de Controle Interno consiga executar suas ações e assim contribuir para esta realidade. Segundo Souza (2006), o Sistema de Controle Interno é aquele que efetivamente orienta, fiscaliza e ajuda a gestão. Um Controle Interno ativo evita apontamentos e viabiliza o pleno atendimento da Lei.

A muito se acompanha que na Administração Pública em geral a ocorrência de fraudes, desvios, corrupção, ineficiência, improbidade e outros atos são praticados diariamente como se não houvesse controle dentro da administração e dos que a representam. E que muito embora legalmente instituídas muitas normatizações sejam burladas ou menosprezadas por maus políticos e profissionais que antes de qualquer coisa procuram atender seus desejos, suas finalidades sem preocupar-se com o interesse público.

Pode-se afirmar que muitas dessas práticas acontecem porque o Controle Interno não atua de forma preventiva, ou mesmo cumprindo seu papel efetivamente o que viabiliza tais ações em detrimento da gestão.

3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para desenvolver este trabalho levou em consideração o método utilizado para a pesquisa assim como a proposição do problema e a delimitação da amostra.

3.1 Tipo de Pesquisa e Abordagem

Trata-se de um estudo descritivo. Essa modalidade de estudo promove a análise e síntese da informação disponibilizada por todos os estudos relevantes publicados sobre um determinado tema, de forma a resumir o corpo de conhecimento existente e levar a concluir sobre o assunto de interesse. Já a abordagem do problema se deu de forma qualitativa, que é definida por Creswell (2010, p. 43); como: a abordagem qualitativa é “um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano”. Os principais procedimentos qualitativos, segundo Creswell também focam em amostragem intencional, coleta de dados abertos, análise de textos ou de imagens e interpretação dos achados.

3.2 Procedimento Técnico de Pesquisa

Dentre os diversos procedimentos técnicos de pesquisa, o adotado para este trabalho foi principalmente o de Pesquisa Bibliográfica, este tipo de pesquisa é desenvolvido a partir de material já elaborado por outros pesquisadores. (GIL, 2008).

Dados levantados no site municipal e o levantamento bibliográfico realizado em livros, artigos científicos e de jornais, monografias e internet foram fundamentais para complementar a análise sobre a Central de Controle Interno municipal, no período de junho a dezembro de 2015. O aprimoramento deste setor levanta discussões a cerca de suas atribuições, abrangência, hierarquia e limites dentro da administração pública e faz-se necessário e urgente.

Também se utilizou como ferramenta um questionário com vinte questões apresentadas por escrito aos referidos agentes e servidores que teve como objetivo conhecer as opiniões e o entendimento de cada indivíduo sobre o referido tema,

tornando-se muito mais que um questionamento, mas uma ferramenta social que demonstra o nível de conhecimento e limitações dos agentes envolvidos. Importante salientar que se deixou claro aos entrevistados que este questionário não possuía caráter político, mas um recurso fundamental para o desenvolvimento deste trabalho acadêmico. Trata-se, portanto, de um estudo descritivo, de natureza qualitativa, onde a coleta de dados para a revisão de literatura ocorreu por meio da pesquisa bibliográfica, e também através de diálogos, questionário, leituras, análise de documentos, levantamento de atividades e resultados obtidos pela equipe de Controle Interno do município.

3.3 Definição da Amostra

Voltado para a tentativa de trazer informações relevantes que possam contribuir com uma maior qualificação da Central de Controle Interno, da gestão e especialmente a função de informar aos interessados pelo assunto sobre o cotidiano do Sistema de Controle Interno dentro do Executivo Municipal de Augusto Pestana; optou-se por juntar informações através de análise de dados obtidos com a aplicação de um questionário fechado ao prefeito, vereadores, integrantes da Central de Controle Interno alguns secretários municipais. Trata-se de uma amostra intencional considerada adequada para responder aos objetivos do estudo.

3.4 Limitações da Pesquisa em Função do Método Aplicado

Como o método aplicado foi além da pesquisa bibliográfica, com aplicação de um questionário e diálogos informais se pode ter uma visão ampla do funcionamento do Controle Interno municipal e a abrangência de suas ações assim como suas limitações. É evidente que por ser foco de análise o Controle Interno Municipal de Augusto Pestana as informações levantadas dizem respeito apenas a realidade local, com suas especificidades e suas diferenças.

Importante salientar que os dados utilizados dentro do assunto em questão representam uma amostra significativa das vivências e opiniões da população a ser investigada a respeito das questões relacionadas aos diversos campos do Controle Interno, tentando com isso demonstrar ou qualificar a participação e transparência

deste setor nos atos de gestão, fortalecendo assim o desempenho do controle Interno dentro da administração.

Nesse aspecto o trabalho buscou conectar as informações apresentadas a fim de traduzir o cotidiano administrativo através das ações da Central de Controle Interno, o legalmente instituído e a prática existente. Uma limitação considerável também é a pouca divulgação de informações sobre as atividades da Central de Controle Interno por parte das entidades públicas, fazendo com que sua atuação em muitos casos, ocorra de maneira não estruturada, apenas fazendo cumprir uma obrigatoriedade legal.

Buscou-se com isso enfatizar a importância da Central de Controle Interno como agente de mudança, de gestão e transparência, juntamente com a necessidade de ação preventiva, rotineira e temporal, voltando o foco para as questões orçamentárias e fiscais dentro da gestão, viabilizando uma linha de ação onde se podem explorar de forma qualitativa os elementos necessários para entender o processo de trabalho, visto que a atuação do Controle Interno estende seus braços nas mais diferentes formas de controle público.

4 Análise e Discussão dos Resultados

A análise dos dados representa o diagnóstico real das atribuições e das competências do Controle Interno municipal junto às normatizações e obrigações legais. Os dados obtidos nesta pesquisa, através do questionário aplicado e do depoimento dos sujeitos, passaram a ser analisados e comparados com a literatura, a fim de identificar semelhanças ou relações entre a teoria e a prática.

4.1 O Controle Interno na Gestão Municipal de Augusto Pestana

O município de Augusto Pestana foi criado pela Lei Estadual nº 5.053 de 17/09/1965, tendo como data de instalação o dia 14/05/1966. Pertencendo à região do Planalto Médio, Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, com uma área de aproximadamente 331,44 Km² e uma população em torno de 7.273 habitantes. Como este trabalho busca analisar a atuação do Controle Interno municipal enquanto ferramenta de gestão deve-se considerar suas prerrogativas e os atores sociais envolvidos na execução deste trabalho.

O Sistema de Controle Interno ou Central de Controle Interno do município foi instituído através da Lei municipal nº591/2001, com o objetivo de promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da entidade no tocante a legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e eficiência na administração dos recursos e bens públicos, seguindo critérios legais.

A referida Lei também traz consigo além de outros regramentos as atribuições do Controle Interno conforme podemos observar em seu art. 2º.

Art. 2º - São atribuições do Sistema de Controle Interno:

- I – avaliar o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas previstos no Plano Plurianual;
- II – verificar o atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- III – verificar os limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- IV – verificar, periodicamente, a observância do limite da despesa total com pessoal e avaliar as medidas adotadas para o seu retorno ao respectivo limite;
- V – verificar as providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- VI – controlar a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos;
- VII – verificar o cumprimento do limite de gastos totais do legislativo municipal;

- VIII – controlar a execução orçamentária;
- IX – avaliar os procedimentos adotados para a realização da receita e da despesa pública;
- X – verificar a correta aplicação das transferências voluntárias; XI
- controlar a destinação de recursos para os setores público e privado;
- XII – avaliar o montante da dívida e as condições de endividamento do Município;
- XIII – verificar a escrituração das contas públicas;
- XVI – acompanhar a gestão patrimonial assinando-o;
- XV – apreciar o relatório de gestão fiscal;
- XVI – avaliar os resultados obtidos pelos administradores na execução dos programas de governo e aplicação dos recursos orçamentários;
- XVII – apontar as falhas dos expedientes encaminhados e indicar as soluções;
- XVIII – verificar a implementação das soluções indicadas;
- XIX – criar condições para atuação do controle externo;
- XX – orientar e expedir atos normativos para os Órgãos Setoriais;
- XXI – elaborar seu regimento interno, a ser baixado por Decreto do Executivo;
- XXII – desempenhar outras atividades estabelecidas em lei ou que decorram das suas atribuições.

Dentro desse aspecto e cumprindo seu papel legalmente instituído, o Sistema passou a funcionar composto por um órgão de coordenação central, denominado Central do Sistema de Controle Interno, que ficou responsável pelo desempenho das atribuições conferidas ao Sistema de Controle Interno. Também integra o Sistema órgãos integrados, denominados Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno, responsáveis em suas unidades específicas pelo desempenho das atribuições pertinentes ao Controle interno e posterior remessa a Central.

A composição dos membros foi definida de acordo com as qualificações necessárias para o atendimento de requisitos legais, visto que a atividade exige conhecimento técnico específico. Ficou definida então a participação de um contador, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade, um advogado devidamente registrado na Ordem dos Advogados do Brasil e dois servidores de nível médio ou superior, todos servidores efetivos e estáveis, com experiência comprovada em Administração Pública Municipal.

Esses integrantes farão jus ao recebimento de gratificação de serviços, paga mensalmente e reajustável de acordo com o aumento do quadro geral. Importante frisar que não poderão fazer parte do Controle Interno servidores que tenham sido declarados administrativamente ou judicialmente, em qualquer esfera, de forma definitiva responsáveis por atos considerados irregulares ou lesivos ao patrimônio público.

A assessoria da Central de Controle Interno será permanentemente realizada pelo órgão jurídico do município, sendo as orientações do Controle Interno, formalizadas através de recomendações, que após aprovadas pelo Prefeito, possuíam caráter normativo.

São considerados Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno as secretarias de Administração, Fazenda, Saúde e Assistência Social, Educação, Cultura e Desporto, Obras, Gabinete do Prefeito, Planejamento e Agricultura, onde cada órgão será representado por um servidor efetivo estável, tendo todas as prerrogativas atinentes aos integrantes do Controle Interno. A Central reunir-se-á sempre que for necessário, sendo que em dezembro de cada ano deverá elaborar um relatório circunstanciado de suas atividades.

Conforme se pode observar na Lei de criação do Controle Interno a Central está vinculada ao gabinete do Prefeito, e hoje sua composição consta com um quadro de quatro servidores efetivos, sendo um contador, um procurador jurídico, uma engenheira civil e um agente administrativo, designados através de portaria.

A Lei ainda define que não deverá haver qualquer tipo de subordinação hierárquica entre os órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno. Em julho de 2015 o projeto de Lei Municipal nº 1569 alterou a Lei nº 591 para incluir na competência do Sistema de Controle Interno a fiscalização do Poder Legislativo de Augusto Pestana, abrangendo a atuação do Sistema de Controle sobre os dois órgãos municipais.

Embora cercado de prerrogativas legais e de pessoal capacitado o funcionamento da Central de Controle Interno reflete a necessidade de ampliação de suas atividades visto que seu trabalho fica voltado à resolução dos apontes e não tem uma rotina de averiguações ou levantamentos a fim de prevenir possíveis danos ao erário.

Pode-se observar diante do estudo realizado que existe uma discrepância de saberes, valores e entendimento. Os agentes públicos afirmam conhecer a Lei e cumpri-la dentro de suas obrigações, inclusive, realizando tarefas de Controle em suas secretarias. No entanto ao apresentar um exemplo de Controle, a maioria, acaba por descrever rotinas administrativas, como preenchimento de formulários e registros que se limitam a ficarem guardados durante um determinado tempo, sem vínculo real com o controle administrativo preventivo, voltado para a eficiência e economicidade da gestão.

Os integrantes do Controle Interno são qualificados tecnicamente, tendo pleno conhecimento da legislação e normas que compõe as ações do Controle Interno. Segundo integrantes da Comissão a maior dificuldade está na sobreposição de tarefas e a conseqüente falta de tempo para atuar de forma preventiva e orientadora, restando aos mesmos apenas o papel de resolver problemas após apontes do Tribunal. Dentro da Comissão é enfática a afirmação de que as atividades pertinentes ao Controle Interno deveriam ser realizadas de modo individual, por profissionais destinados especificamente para tal função, pois está não deve ser considerada uma função acessória a gestão.

Para o gestor, o município faz cumprir com a legislação sendo que os servidores integrantes da Central de Controle Interno são capacitados e gratificados para tal função e que o acúmulo de função dos servidores representa uma forma de reduzir o custo público com pessoal dentro da administração municipal.

Um contraponto a essa afirmação é de que ao reduzir o custo com pessoal, trabalhando desta forma, o mesmo esteja incorrendo em erros, fraudes e omissões em diversos setores que não tem acompanhamento preventivo de ação do Controle Interno devido à falta de servidor específico para esta obrigação, ficando a administração comprometida sem apoio a pontos fundamentais dentro de sua organização para desenvolver ações voltadas à gestão eficiente e a transparência, tão cobradas e tão necessárias atualmente.

4.2 As Ações do Controle Interno Municipal Frente à Legislação, Fiscalização e a Gestão de Recursos.

A resolução 936/2012 do Tribunal de Contas do Estado apresenta diretrizes que devem ser observadas na estruturação e funcionamento do Sistema de Controle Interno Municipal, ainda a NBC T 16 – NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO, mas especificamente a NBC T 16.8 – CONTROLE INTERNO traz um conjunto de regramento que buscam orientar o gestor a fim de garantir um razoável grau de eficiência e eficácia nas

informações públicas prestadas, fazendo cumprir a missão da entidade e dar transparência a suas ações.

Pode-se afirmar dizer que dentro do executivo municipal de Augusto Pestana a atuação da Central de Controle Interno não foge as normatizações, seguindo reiteradamente os atos impostos pela mesma. A adoção de práticas preventivas realizadas pela Central de Controle Interno em organizações públicas faz parte dos instrumentos para viabilizar a missão institucional. É uma tentativa de garantir honestidade, eficiência, e prevenir erros e fraudes em qualquer organização visto que as pessoas estão naturalmente sujeitas a erros.

É essencial para esta prática a integração, o vínculo dos integrantes do Controle, com a responsabilização. Detectar problemas de ordem formal ou material que podem resultar em atos dispendiosos perante a Fazenda Pública exige uma rotina de acompanhamento, com informações relevantes e tempestivas.

A necessidade de se ter ferramentas capazes de otimizar as informações e transmiti-las no momento oportuno produzindo indicadores gerenciais para a atividade fim do setor público faz a diferença para uma gestão eficiente e transparente.

Embora muito se tenha avançado dentro do campo de gestão e transparência e da própria Administração pública em si, é notório que a maioria dos gestores ainda estão despreparados para os atos de gestão. A tomada de decisão se faz de modo ineficiente na maioria das vezes por falta de conhecimento do próprio processo de trabalho. Dentro desse aspecto a atuação do Controle Interno deve ser levada a efeito, de forma segura, a fim de garantir os mecanismos ou pressuposto que a atividade fim do Estado almeja alcançar. Nota-se, pelas observações feitas e embasadas pelo questionário aplicado a evidência de que as práticas de Controle no município de Augusto Pestana ficam restritas ao imperativo legal, não avançando em direção ao fortalecimento da gestão e sua eficiência.

A Lei Complementar nº 101/200 – Lei de responsabilidade Fiscal reforçou as exigências a respeito da matéria frente a outras legislações, especialmente a Lei Federal nº 4320-64 e o Decreto-Lei nº 200-67. Com a regulamentação da contabilidade foi necessário construir uma linguagem mais atualizada, imposta inclusive pelas novas exigências técnicas do setor.

Não é por falta de legislação que o descontrole acontece dentro da administração, mas principalmente pela postura inidônea, despreparada ou despreocupada de gestores e agentes públicos, repercutindo seus atos nas mais diferentes áreas.

Evidentemente valores morais e éticos são partes fundamentais para atender as demandas sociais de gestão. Torna-se visível, pela proximidade com os agentes públicos, que estes requisitos estão presentes na Administração municipal, no entanto a capacidade de planejar, gerir recursos, e controlar os feitos administrativos em cada setor ainda é um desafio ao gestor.

O papel da Central de Controle Interno ultrapassa as barreiras formais e quando bem estruturada condiciona a administração a ir além do cumprimento legal das normativas, desenvolvendo atividades preventivas que evitam os erros, inibem as fraudes e viabilizam uma melhor gestão dos recursos públicos. Não se trata apenas de um papel fiscalizador, punitivo, mas de cunho sócio educacional, voltado a eficiência e a responsabilidade do ente público para com o interesse e o bem comum. É esta a visão e a ferramenta de que a administração necessita.

4.3 Controle Interno como Instrumento de Gestão e Transparência

Um desafio constante na Administração Pública é a consolidação das relações dos agentes envolvidos na administração dos recursos públicos com as formas de controles instituídas. O gestor enquanto agente de mudança e politicamente envolvido em questões sociais tende a seguir as orientações dos técnicos quando o assunto é controle, numa tentativa de evitar apontes e distorções.

É essencial que o gestor aproveite-se do controle para obter informações sobre a estrutura administrativa e organizacional do ente visando à ampliação dos atos administrativos e o benefício destes junto à sociedade. Um Controle Interno eficiente promove a confiabilidade do administrador.

Informações que fluem por meio de fontes confiáveis e bases sólidas geram resultados positivos na gestão. Essas informações precisam ser captadas e repassadas tempestivamente ao gestor para a tomada de decisão. O papel do Controle Interno é satisfazer essas necessidades junto à administração.

Como parte do processo de administração a compreensão da importância do controle seja pelas mãos do administrador, seja pelos cidadãos faz-se necessária e

urgente. Diante das inovações tecnológicas a resposta imediata frente às ações administrativas surge em impactos diários e devem ser tratadas com relevância pelo gestor, visto que a sociedade esta atenta e exige do administrador atitudes claras e eficientes.

Um governo aberto, disposto ao diálogo com sua comunidade atende não só aos requisitos de transparência na gestão, mas a um controle social efetivo. De nada adianta colocar a disposição da população dados técnicos e de linguagem pouco acessíveis, o que a comunidade necessita é de um espaço social onde a troca de informações desmistifique essa linguagem para não comprometer a participação cidadã na gestão. Está é uma das grandes questões que dificultam o processo de interação e transparência no município de Augusto Pestana, o que não é uma particularidade deste município.

Ao realizar suas competências com preparo, temporalidade e eficiência o Controle Interno configura a ferramenta ideal para fazer o enlaço entre as ações do governo e a divulgação das mesmas junto à sociedade.

Talvez um dos grandes problemas relativo às atividades da Central de Controle Interno seja o acúmulo de funções pelos membros do sistema, o que traz prejuízo às atividades preventivas. Outro fator relevante é a falta de esclarecimento aos demais servidores sobre a atuação da Central de Controle Interno. A sobrecarga dos membros, visto que muitas vezes apenas um deles acaba por atender as demandas, tendo ainda que executar suas tarefas rotineiras, a dificuldade para reunirem-se, trocar ideias, a falta de comprometimento dos demais setores para viabilizarem respostas mais rápidas, dando agilidade ao processo. Diante de todas essas observações pode-se concluir que as atividades ligadas ao Controle Interno são realizadas com finalidade única e certa, sem maiores pretensões.

Outros aspectos relevantes como à falta de ambiente adequado para as reuniões e conferências, o trabalho sendo realizado apenas para cumprir prazos a pedidos do tribunal o que resulta em um trabalho nem sempre voltado a gestão eficiente, mas simplesmente cumpridora de requisitos legais.

Quanto à relação entre o Controle Interno e os gestores percebe-se que todos tem conhecimento das atividades executadas pelo setor e da importância destas, em contraposição a esse conhecimento, quase todos os responsáveis tem

certa indisposição em tratar com os agentes responsáveis pelo Controle Interno e disponibilizar dados sobre suas atividades.

As atividades ligadas a Central de Controle Interno, desenvolvidas setorialmente encontram certas barreiras de ordem técnica visto que nem sempre o ente dispõe de pessoal preparado para entender as práticas administrativas, elaborar relatórios ou mesmo alertar sobre irregularidades. Cada secretaria apresenta atividades de Controle de forma rotineira, no entanto efetivamente no nível de Controle Interno, embora instituído em âmbito setorial pela Lei de criação da Central do Controle Interno este somente acontece quando ocorre apontes. Não há na prática administrativa uma rotina de Controle Interno, suas ações são em sua maioria motivadas por denúncias.

Quando questionados sobre as atividades de Controle executadas pela Central de Controle Interno ou mesmo pela administração em si, todos concordam que elas existem e são executadas dentro dos padrões. É possível observar, no entanto que estas ações não contribuem efetivamente para uma melhora na gestão administrativa e tampouco elevam o nível de transparência dos atos de gestão.

Existe quase um consenso em dar continuidade às ações oriundas de gestões anteriores, já que estas não trazem “problemas”. Não há uma preocupação em melhorar, modificar os meios fins para atingir outros níveis na administração. O máximo de prioridade que se percebe é o atendimento a serviços essenciais frente à comunidade e não qualificar a gestão, muito menos dar transparência de atos que por hora não são obrigatórios.

Diante de todas essas observações fica evidente que o processo administrativo no executivo municipal de Augusto Pestana ainda comporta atitudes ultrapassadas que não contribuem para uma gestão eficiente, transparente e inovadora. Mesmo o trabalho desenvolvido pela Central de Controle Interno, embora correto, reflete essa necessidade de modificação do olhar da gestão administrativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho não tem como pretensão definir normas de Controle junto a Administração municipal de Augusto Pestana visto que esta já possui a legislação necessária para esse feito. O objetivo principal foi demonstrar como a prática do Controle acontece dentro da Administração municipal e como isso interfere nas ações e resultados da gestão.

Pode-se observar que não é usual a conotação da prática de Controle preventiva, educativa e voltada a todos os campos, áreas de atuação. O Sistema de Controle Interno atua de forma muito restrita e abstrata. Que embora os gestores reconheçam o papel da Central de Controle Interno considerando suas atividades indispensáveis para a gestão, efetivamente o trabalho do Controle Interno não permite que a administração avance e ultrapasse as prerrogativas da Administração Pública, tornando-o um mero cumpridor de tarefas.

Para ultrapassar esse limite é indispensável que os gestores ampliem e divulguem as atividades do Controle Interno junto aos demais servidores e a própria comunidade, talvez no próprio portal do município o qual hoje não apresenta informação alguma referente ao mesmo. Imprescindível para o executivo municipal é transformar as competências da Central de Controle Interno em ferramentas para a gestão avançar.

A gestão municipal de Augusto Pestana precisa ampliar suas ações, não basta satisfazer as necessidades da comunidade. É preciso planejar, cumprir prazos e metas, atender as solicitações sociais e inovar. Embora a Administração Pública não vise lucros, ela deve sim trabalhar com economicidade, e isso só é possível com ações voltadas ao desenvolvimento econômico e social do município.

Uma Administração não se faz sozinha, se constrói com pessoas, organização, objetivos e controle de suas ações, de forma prévia, concomitante e subsequente. Dar transparência a esse processo é papel essencial do gestor que busca com apoio social construir um município mais forte.

Nesse contexto o papel da Central de Controle Interno deve e precisa ser repensado, não basta estar plenamente constituído, ele deve ser utilizado, não apenas para fins previstos, mas como instrumento fortalecedor da gestão e transparência, o que não tem se observado neste município.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. **Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Diário Oficial da União de 03/06/1964.

BRASIL. LEI Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial da União de 05/05/2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José O. **Controle interno nos municípios – orientação para implantação e relacionamento com os tribunais de contas**. São Paulo: Atlas, 2003;

GONTIJO, Cibele Sebba.; ARAÚJO, Clézia Freitas dos Santos. **Responsabilidade fiscal: adequação orçamentária e financeira da despesa**. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto Serzedello Corrêa do TCU, 2006.

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

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, Diana Vaz de. **Fundamentos da auditoria governamental e empresarial: com modelos de documentos e pareceres utilizados**. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Diana Vaz e CASTRO, Róbison Gonçalves. **Contabilidade pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

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