

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO PÚBLICA  
PÓLO: TIO HUGO

**A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: O  
CASO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO  
HERVAL**

**MONOGRAFIA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Joelton Fiorentin

Tio Hugo, RS, Brasil

2011

**A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO:  
O CASO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO  
HERVAL**

**Joelton Fiorentin**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública, da  
Universidade federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para  
obtenção do título de  
**Especialista em Gestão Pública.**

**Orientador: Prof. Fernando do Nascimento Lock, MSc**

**Tio Hugo, RS, Brasil**

**2011**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública  
Pólo: Tio Hugo**

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

**A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: O CASO DA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HERVAL**

Elaborada por  
**Joelton Fiorentin**

como requisito parcial para obtenção do título de  
**Especialista em Gestão Pública.**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**Fernando do Nascimento Lock, MSc  
Presidente/Orientador**

**(avaliador)**

**(terceiro avaliador)**

Tio Hugo, 08 de Julho de 2011

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a muitas pessoas especiais:

- À minha esposa Luciana, meus filhos Sabrina, Jamerson e Luan, que tanto colaboraram nos momentos de estudo.
- Ao meu orientador, professor Fernando do Nascimento Lock, pela valiosa orientação, apoio e incentivo, os quais foram indispensáveis para a realização deste trabalho.
- Aos amigos, colegas de curso, pela rica convivência.
- A todos que direta ou indiretamente contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.
- E, principalmente, a Deus, grande enigma e maior certeza da humanidade.

Para se ter um bom controle interno tem que haver vontade política, conhecimento sobre gestão pública e vontade de acertar.

## **RESUMO**

Monografia de Pós-Graduação  
Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública  
Universidade Federal de Santa Maria

### **A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: O CASO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HERVAL**

AUTOR: JOELTON FIORENTIN

ORIENTADOR: PROFESSOR FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK, MSC

Data e Local da Defesa: Tio Hugo, 08 de julho de 2011.

O presente trabalho caracteriza-se por um estudo acerca das práticas de atuação do Sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal de São José do Herval, RS, durante o ano de 2010, buscando investigar se as ações desenvolvidas pelo mesmo atingiram os resultados esperados, conforme previsto na legislação. Para tanto, realizou-se estudo de caso investigando-se a atuação do Sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal de São José do Herval, RS, através de pesquisas e de entrevistas. Os resultados apontaram que, no ano de 2010, o Sistema de Controle Interno da Prefeitura não atingiu todos os resultados esperados e planejados para o referido período. Constatou-se ainda que não foi respeitado o princípio da segregação de funções, o que dificultou a atuação do sistema no ano em questão. O trabalho está dividido em quatro capítulos específicos, sendo que no primeiro, realiza-se a introdução, na qual apresenta-se o tema, a delimitação do tema, o problema de pesquisa, a hipótese, os objetivos e a justificativa; No segundo capítulo apresenta-se o referencial teórico, realizando-se uma abordagem acerca dos conceitos de sistema, relacionando o Sistema de Controle Interno à legislação atual. No terceiro capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados ao longo do trabalho e no quarto capítulo, realiza-se uma análise acerca da atuação do Sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal de São José do Herval no ano de 2010. Finalmente, apresentam-se as conclusões elaboradas pelo autor na execução do trabalho.

**Palavras-Chaves: Controle Interno. Gestão Pública. Legislação.**

## **ABSTRACT**

Monograph Graduate  
Graduate Course in Gestão Pública  
Universidade Federal de Santa Maria

**THE ROLE OF INTERNAL CONTROL SYSTEM:  
THE CASE OF THE MUNICIPALITY OF SÃO JOSÉ DO HERVAL**

**AUTHOR: JOELTON FIORENTIN**

**SUPERVISOR: FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK, MSC.**

Date and place of defense: Tio Hugo, 08 July 2011

This work is characterized by a study of the practices of performance of the internal control system of the city government of São Jose do Herval, RS, during 2010, seeking to investigate whether the actions taken by even reached the expected results, as under the law. For both, there was a case study by investigating the performance of the internal control system of the City of São Jose do Herval, RS, through surveys and interviews. The results showed that in the year 2010, the internal control system of the city hall did not reach the results expected and planned for this period. It was further observed that it was not respecting the principle of segregation of duties, which hampered the performance of the system in that year. The work is divided into four specific sections, and in the first place is the introduction, which presents the topic, the delimitation of the topic, the research problem, hypothesis, objectives and rationale; the second chapter presents the theoretical framework, carrying out an approach on the concepts of system, linking the Internal Control System to the current legislation. The third chapter presents the methodological procedures used throughout the paper and in the fourth chapter, we make an analysis on the performance of the internal control system of the City São José do Herval in 2010. Finally, we present the conclusions drawn by the author in performing the work.

**Key Words: Internal Control. Public Management. Legislation**

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 População Entrevistada – Perfil geral. Fonte: Autor (2011). .....	39
Gráfico 2 População Entrevistada - Função do Sistema de Controle Interno. Fonte: Autor (2011). .....	40
Gráfico 3 População Entrevistada – Ações desenvolvidas pelo Sistema de Controle Interno.	41
Gráfico 4 População Entrevistada - Relações existentes entre gestores e o CI. ....	42
Gráfico 5 Nota dada pelos servidores entrevistados ao Sistema de Controle Interno. ....	43

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de janeiro de 2010.....	47
Quadro 2 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de fevereiro de 2010. ....	48
Quadro 3 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de março de 2010.....	49
Quadro 4 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de abril de 2010. ....	50
Quadro 5 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de maio de 2010.....	51
Quadro 6 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de junho de 2010. ....	52
Quadro 7 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de julho de 2010. ....	53
Quadro 8 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de agosto de 2010. ....	54
Quadro 9 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de setembro de 2010. ....	55
Quadro 10 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de outubro de 2010. ....	56
Quadro 11 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de novembro de 2010. ....	57
Quadro 12 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de dezembro de 2010.....	58

## **LISTA DE APÊNDICES E ANEXOS**

APÊNDICE 01 - Entrevista com servidores.....	70
APÊNDICE 02 - Entrevista com membros do Controle Interno Municipal.....	71
ANEXO 01 – DECRETO 47/2007.....	73
ANEXO 02 – Regimento Interno de Controle Interno do Município de São José do Herval..	74

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: CONCEITO, TEORIA E BASE LEGAL ...	15
2.1	Conceito de Sistema de Controle Interno .....	15
2.2	A Atuação do Sistema de Controle e a Legislação.....	18
2.3	Princípios Constitucionais referentes ao Controle Interno .....	22
2.3.1	Legalidade .....	23
2.3.2	Moralidade.....	24
2.3.3	Impessoalidade .....	25
2.3.4	Publicidade .....	26
2.3.5	Eficiência.....	26
2.3.6	Efetividade.....	27
2.4	A Legislação Municipal e o Sistema de Controle Interno.....	28
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	34
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	39
4.1	Resultados da pesquisa com os servidores municipais.....	39
4.2	Resultado da pesquisa com os membros do Controle Interno Municipal .....	43
4.3	O Sistema de Controle Interno de São José do Herval – Análise das Entrevistas com a Central de Controle Interno e Órgãos Setoriais.....	45
4.4	Central de Controle Interno – Plano de Trabalho 2010.....	46
4.4.1	Ações desenvolvidas em Janeiro de 2010.....	47
4.4.2	Ações desenvolvidas em Fevereiro de 2010.....	48
4.4.3	Ações desenvolvidas em Março de 2010.....	49
4.4.4	Ações desenvolvidas em Abril de 2010.....	50
4.4.5	Ações desenvolvidas em Maio de 2010.....	51
4.4.6	Ações desenvolvidas em junho de 2010 .....	52
4.4.7	Ações desenvolvidas em julho de 2010.....	53
4.4.8	Ações desenvolvidas em agosto de 2010.....	54
4.4.9	Ações desenvolvidas em setembro de 2010 .....	54
4.4.10	Ações desenvolvidas em outubro de 2010.....	56
4.4.11	Ações desenvolvidas em novembro de 2010.....	57
4.4.12	Ações desenvolvidas em dezembro de 2010 .....	58
4.5	Estruturação do Sistema de Controle Interno e a base legal.....	59
4.6	Averiguação quanto ao acompanhamento do direcionamento dos recursos financeiros e a obediência aos princípios da legalidade, da moralidade, da publicidade, da impessoalidade e da eficiência.....	61
4.7	Exame das providências tomadas referente às recomendações expedidas pelo Sistema de Controle Interno .....	61
4.8	Reuniões de trabalho entre a Central de Controle Interno e os Órgãos Setoriais.....	62
4.9	Auditorias de campo por parte da comissão Central de Controle Interno.....	62
5	CONCLUSÃO.....	64

## 1 INTRODUÇÃO

Nas administrações públicas atuais, cada vez mais se exige serviços feitos com eficácia, eficiência e que tenham efetividade, para isso existem recursos que são escassos e devem ser aplicados, respeitando e vindo ao encontro dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais são a base para uma gestão pública de qualidade.

A fim de garantir que os recursos destinados à manutenção dos direitos básicos do cidadão sejam aplicados de maneira correta, prevê-se a atuação do Sistema de Controle Interno, órgão fiscalizador que deve fazer-se presente atuando de forma preventiva e também corretiva em todas as esferas da gestão pública, visto que os gestores tem a obrigação de prestar contas, e de zelar pelo patrimônio público do qual são os maiores responsáveis, cabendo ao Sistema de Controle Interno a análise desta ação, a fim de que os direitos do cidadão sejam respeitados, através de uma gestão transparente, democrática e efetiva.

O tema desta pesquisa é diretamente relacionado à importância da atuação do Sistema de Controle Interno na gestão municipal. Porém o trabalho encontra-se limitado a atuação do Sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal de São José do Herval, RS, durante o ano de 2010, o qual é composto por uma Central de Controle Interno e por Órgãos Setoriais, sendo a central de controle o órgão máximo do setor e possui três integrantes.

Depois dela, vêm os Órgãos Setoriais que são compostos por um representante de cada uma das secretarias do município designados pelo Prefeito municipal. Esse conjunto é nomeado para realizar o controle interno das contas da prefeitura e da câmara municipal de vereadores. Os membros da central de controle possuem outras atividades (não há segregação de funções), fato que implica em, não raro, tais membros estarem avaliando seus próprios serviços, o que fere a legislação em vigor. Como o serviço de controle é permanente, tais servidores não possuem tempo hábil para acompanhamento e controle de todos os atos que acontecem no setor público onde trabalham, pois possuem outras obrigações, o que torna o trabalho de controle algo secundário. Surge então o questionamento: como foi a atuação do Sistema de Controle Interno na Prefeitura Municipal de São José do Herval, RS, no ano de 2010?

Neste sentido a hipótese que norteou a pesquisa foi: o trabalho do Sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal de São José do Herval, durante o ano de 2010, não foi efetivo por não ter conseguido realizar as tarefas de sua responsabilidade, tendo como principal motivo a não segregação de funções por parte dos integrantes da Central de Controle Interno.

O objetivo geral da monografia é verificar como foi a atuação do Sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal de São José do Herval, RS, durante o ano de 2010, buscando investigar se as ações desenvolvidas pelo mesmo atingiram os resultados esperados pela Central de Controle Interno, apresentando-se efetivo e pertinente às previsões da legislação atual.

Tendo como objetivos específicos o seguinte:

a) Averiguar se o Sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal de São José do Herval, RS, seguiu o plano de trabalho elaborado pela Central de Controle Interno para o ano de 2010.

b) Analisar se o Sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal de São José do Herval, RS, está estruturado conforme a legislação municipal estabelece e averiguar se os servidores participantes do Sistema de Controle Interno foram nomeados conforme determina a legislação vigente no município.

c) Avaliar se o Sistema de Controle Interno acompanhou o direcionamento dos recursos financeiros quanto a sua aplicação, obedecendo aos princípios da legalidade, da moralidade, da publicidade, da impessoalidade e da eficiência.

d) Examinar se as recomendações efetuadas pelo Sistema de Controle Interno foram atendidas pelos órgãos responsáveis.

e) Analisar se os Órgãos Setoriais e a Central de Controle Interno se reuniram para reuniões de trabalho conforme determina a legislação local.

f) Averiguar se a Central de Controle Interno fez auditorias em campo para verificar sobre possíveis desvios e ilegalidades que possam ter ocorrido.

O trabalho se justifica tendo em vista que o Sistema de Controle Interno na administração pública possui como principal função proteger o Patrimônio Público, a partir de regras baseadas em fiscalização e acompanhamento permanente do direcionamento dado pelos gestores aos recursos disponíveis.

Além da fiscalização quanto à idoneidade das contas, cabe ao Sistema de Controle Interno zelar para que as despesas declaradas obedeçam rigorosamente às normas legais, de modo que, além de proteger o patrimônio público, também isentará o gestor de punições futuras, visto que um controle interno realizado em consonância com os preceitos legais funcionará como estratégia pela qual a gestão pública poderá garantir lisura e regularidade a todo processo que demande recursos, assegurando a integridade e a transparência para a instituição e prevenindo que fatos ilícitos se façam presentes nas várias fases do recolhimento de receitas e na execução da despesa.

Sendo assim, passa a ser importante conhecer as estratégias utilizadas pelo Sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal de São José do Herval durante o ano de 2010, a fim de investigar se as mesmas foram suficientemente eficazes e eficientes para garantir a efetividade na gestão dos recursos públicos, impedindo desperdícios e apontando desmandos e omissões, de modo que metas traçadas pela Administração Pública fossem atingidas, transformando-se em resultados positivos para a população local, e com isso, ver se o Sistema de Controle Interno da Prefeitura foi realmente efetivo no ano de 2010.

A referida ação, além de oportunizar à comunidade a garantia de conhecimento acerca da legalidade e da eficiência na gestão e no direcionamento dos recursos disponíveis no município em questão, também propiciará aos gestores uma análise mais profunda da ação desenvolvida pelo sistema de controle do município, visto que um controle interno com idoneidade e realizado de acordo com a legislação é a principal garantia da inexistência de sanções futuras. Além disso, a perseguição dos princípios constitucionais da legalidade, da publicidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência se tornará muito mais atingível se o Sistema de Controle Interno for realmente efetivo em suas ações, tendo tempo, servidores e treinamento suficientes para isso.

Este trabalho é importante para a sociedade, podendo servir como parâmetro investigativo a outros municípios, subsidiando pesquisas neste sentido e contribuindo para fortalecer o conhecimento acerca da importância do Sistema de Controle Interno nas administrações públicas. Em seu contexto, destacam-se a questão da importância do Controle Interno em gestões públicas e as estratégias usadas pela referida equipe em seu cotidiano profissional, relacionando as determinações previstas na legislação atual à realidade vivenciada pelos gestores municipais em diferentes setores.

Para tanto, a monografia foi dividida em mais quatro capítulos além desta introdução. No capítulo 2 encontram-se os conceitos de Sistema de Controle Interno, as teorias e a base legal, a atuação do Sistema de Controle Interno, os princípios constitucionais referentes ao controle interno (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), alguns conceitos sobre dados, informação e conhecimento, conceitos sobre efetividade e segregação de funções, a legislação municipal e o Sistema de Controle Interno de São José do Herval. No capítulo 3 destaca-se os procedimentos metodológicos, a estrutura do trabalho, os tipos de pesquisa e instrumentos de coletas de dados realizados no trabalho. No capítulo 4 fala-se dos resultados e discussões, resultado da pesquisa com os servidores municipais, resultado da pesquisa com os membros do Sistema de Controle Interno municipal, um breve relato sobre o Sistema de Controle Interno de São José do Herval em termos de funções e limitações do

mesmo, a Central de Controle Interno e o plano de trabalho para o ano de 2010 com uma análise do que foi previsto e realizado em cada mês de 2010, a estrutura e composição do Sistema de Controle Interno e os conflitos com a base legal, uma análise sobre o acompanhamento do direcionamento dos recursos financeiros e obediência aos princípios constitucionais, o exame das providências tomadas referente as recomendações expedidas pelo Sistema de Controle Interno de São José do Herval, uma análise das reuniões de trabalho entre a Central de Controle Interno e os Órgãos Setoriais, auditorias realizadas em campo pela Central de Controle Interno. E, por último no capítulo 5 as conclusões do trabalho.

## **2 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: CONCEITO, TEORIA E BASE LEGAL**

Neste capítulo apresentam-se o conceito sobre sistema, sistema de controle e Sistema de Controle Interno, além de explicitar a base legal federal e municipal que tornam o Sistema de Controle Interno obrigatório, e de como deve ser sua atuação a nível de município de São José do Herval.

### **2.1 Conceito de Sistema de Controle Interno**

A teoria dos sistemas, de acordo com Bertalanffy (1975), revela que sistema é uma realidade que transcende os problemas tecnológicos, exigindo uma reorganização das diversas ciências, começando pela física até as ciências sociais, sendo operativa com vários graus de sucesso. Contudo, antes de discorrer acerca da importância de um Sistema de Controle Interno em gestões públicas ou privadas, convém realizar-se um estudo inicial acerca do significado das expressões Sistema e Controle, para, de posse destes conhecimentos poder realizar uma avaliação mais aprofundada dos termos em questão e de seu significado para um processo de gestão.

Sanches (1997, p. 243), define sistema como um “Conjunto de partes coordenadas, com vistas a consecução de objetivos bem determinados. Os objetivos devem ser claramente definidos para que as partes possam ser articuladas de modo a possibilitar a consecução dos resultados pretendidos”.

O autor destaca que, normalmente, um sistema é um subsistema de outro mais abrangente e passível da decomposição em subsistemas menores: um subsistema só pode funcionar bem na medida em que seus subsistemas operem de modo apropriado, pois a realização de seus objetivos constitui etapas intermediárias para a viabilização dos objetivos do sistema. O sistema maior dentro do qual interage um subsistema específico é denominado de ‘ambiente’. Sendo assim, a funcionalidade de um sistema depende, da apropriada estruturação de seus subsistemas e da harmoniosa articulação entre estes sistemas, bem como de que se dê séria consideração às restrições do ambiente em questão. De um modo em geral os sistemas são articulados através de quatro componentes básicos: entradas (*inputs*), processos (*throughput*), saídas (*outputs*) e realimentação (*feedback*).

Nos dicionários técnicos e da língua portuguesa encontra-se inúmeras definições referentes ao termo ‘controle interno’. Dentre estas definições, as que melhor se aplicam às

ações a serem desenvolvidas pelo referido setor são: “fiscalização exercida sobre a atividade de pessoas, órgãos, departamentos ou sobre produtos, serviços, materiais, etc., para que tais atividades, ou produtos, não desviem das normas e determinações preestabelecidas” (FERREIRA, 2001, p. 183). Realizado por meio de um “conjunto de técnicas, procedimentos e comportamentos através das quais os processos, empreendimentos, programas e organizações são mantidos direcionados para seus fins e objetivos” (SEGUNDO, 2002, p. 05).

Controlar também pode ser definido como a ação de comparar as ações desenvolvidas com um padrão definido como ideal, ou seja, ao comparar, confronta-se o que foi feito às regras pré-estabelecidas que definem como deve ser feito, buscando parâmetros de satisfação e coerência.

De acordo com Remyrech (2005), o controle é condição imprescindível ao sucesso de qualquer esfera administrativa:

O CONTROLE constitui um dos princípios basilares da administração, de tal forma que a inexistência dessa função ou as deficiências que apresentar tem reflexos diretos e negativos com a mesma intensidade nas demais funções (ORGANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E COMANDO), decretando invariavelmente a frustração parcial ou total dos seus objetivos. Os resultados medíocres ou desastrosos na administração pública ou privada têm sempre como responsáveis as falhas do controle, de igual forma como o sucesso repousa fundamentalmente na sua eficiência (REMYRECH, 2005, p. 02).

Sistema, por sua vez, é um conjunto composto por partes individuais, que têm uma missão comum, na qual cada peça é fundamental para se alcançar o todo. Sendo assim, somando-se os conceitos de sistema e de controle, pode-se definir o Sistema de Controle Interno como um mecanismo de autocontrole da própria Administração, exercido por pessoas e unidades administrativas e coordenado por um órgão central, organizado, e em parâmetros gerais, definidos por lei local que respeite a legislação federal sobre o assunto. A atuação do sistema de controle consiste na fiscalização dos setores e unidades administrativas, cujas funções se encontram organizadas de tal forma que um procedimento, decisão ou tarefa não possa ser feito por um setor, sem que outro o acompanhe.

É interessante destacar que o controle interno enquanto ferramenta de auto-regulamentação de cada gestão possui contornos ainda mais importantes no contexto da gestão pública, quando passa a exercer a função de auxiliar ao gestor, a fim de que os serviços públicos pré-estabelecidos na legislação vigente possam ser desenvolvidos de maneira eficiente, eficaz e com efetividade.

Martins (2000, p. 112 apud SANTOS, 2001, p. 14) entende que o controle da administração pública vincula-se intimamente ao Estado Democrático de Direito e pode ser concebido como a fiscalização exercida pelo poder público (controle estatal) ou pelo cidadão

(controle social) quanto à atuação dos diversos órgãos que compõem a estrutura do Estado. Em nosso país, esse controle é compreendido como um sinônimo de verificação, fiscalização, dominação, regulação e restrição (VIEIRA, 2003, p. 25).

Meirelles (2002) destaca que o termo controle, quando relacionado à administração, envolve ações infinitamente mais complexas, podendo ser entendido como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (MEIRELLES, 2002, p. 37). O autor destaca que esta compreensão pode ser aplicada também ao contexto da administração pública, quando o controle gerencial passa a ser uma determinação da legislação em vigor, objetivando garantir a transparência nas contas públicas e, em consequência, no processo de gestão. Para tanto, o termo gestão pública é analisado em diferentes sentidos, pois segundo Meirelles (2002), esta forma de gestão, em sentido formal, pode ser compreendida como o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo, enquanto que no sentido material, passa a ser o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral. No âmbito operacional, o termo Gestão pública pode ser definido como o desempenho perene, sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado, ou mesmo o desempenho apresentado pelo Estado nas ações em benefício da coletividade. Sendo assim, em uma visão global, administração pública é toda a organização construída por um gestor, direcionada à realização de serviços coletivos e visando à satisfação das necessidades coletivas.

No contexto da administração pública municipal, a tarefa de gerenciamento responsável passa a ser extremamente complexa, pois a referida gestão visa atender as inúmeras necessidades da população, tendo a obrigatoriedade de agir em conformidade com os mandamentos legais, que são norteados pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, e seus princípios correlatos, bem como pela procura da efetividade. É nesse contexto que o controle passa a ser imprescindível para que a administração desenvolva ações ao mesmo tempo eficazes e de acordo com os preceitos legais.

Contudo, para que se realizem ações de controle, é indispensável que o ente público tenha uma estrutura administrativa organizada, com funções, atribuições e competências claramente definidas e distribuídas.

## 2.2 A Atuação do Sistema de Controle e a Legislação

Segundo Mileski (2003, p.140), o controle interno é a estratégia que a administração pública utiliza para verificar a regularidade e a legalidade de seus próprios atos, atendo-se aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, os quais envolvem, principalmente, a conveniência administrativa do ato praticado. Sendo assim, pode-se afirmar que o controle Interno auxilia na verificação e correção de eventuais irregularidades presentes no transcurso das ações públicas, não somente fazendo cumprir a legislação em vigor, mas também prevenindo situações de irregularidade dos gestores. Botelho (2007, p.27) destaca que:

No âmbito da administração pública, Controle Interno é o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Baseado na necessidade de transparência e ao mesmo tempo eficácia, eficiência e efetividade, a legislação brasileira prevê como obrigatória a existência de um Sistema de Controle Interno que realize o gerenciamento dos gastos e contas públicas, estabelecendo os critérios de controle a serem aplicados em cada uma das esferas do poder. O artigo 70 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 (BRASIL, 1988).

Ao estabelecer os critérios de ação no gerenciamento das contas públicas, a Constituição Federal de 1988 reafirma as definições já previstas pela legislação nacional anterior, dentre as quais pode-se citar o art. 75 da Lei nº 4.320/64, o qual estabelece que:

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;  
III - o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (BRASIL, 1964).

O artigo citado aponta claramente a preocupação formal acerca da necessidade de controle, buscando garantir sua abrangência, definir sua universalidade e estabelecer o objeto do controle, repassando ao administrador público a responsabilidade sobre o processo de gestão desenvolvido.

A mesma Lei reserva o capítulo II do título VIII unicamente à definição legal do Controle Interno, delegando a este sistema responsabilidade sobre a fiscalização integral do processo de gestão pública, a qualquer tempo e situação, conforme definido no 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 (BRASIL, 1964).

A Constituição Federal de 1946, em seu artigo 22, define claramente as estratégias de controle esperadas de uma gestão pública:

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 (BRASIL, 1946).

Na Constituição Federal de 1967, esta visão de controle de gestão é ampliada, sendo definida nos artigos 16 e 70:

Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei (BRASIL, 1967).

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 31 e 70, explicita a importância da transparência e estabelece os critérios de controle para cada esfera de poderes como estabelecem os artigos a seguir:

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 econômica, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo Sistema de Controle Interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

Na continuidade, o artigo 74 estabelece a obrigatoriedade de os Poderes Executivo e Legislativo manterem um Sistema de Controle Interno integrado, ativo e atuante, conforme os princípios da lei:

Art. 74 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, Sistema de Controle Interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

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

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

Em 2000, é instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual tem como objetivo básico estabelecer normas para as finanças públicas visando à responsabilidade da gestão fiscal. O artigo 59 da LRF determinou que a fiscalização da Gestão Fiscal será realizada pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas e pelo Sistema de Controle Interno de cada Poder:

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 (BRASIL, 2000).

As exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal demandam a atuação de Controle Interno eficiente e eficaz, a partir de ações pré-definidas e claramente desenvolvidas, dentre as quais podemos destacar o acompanhamento do fluxo financeiro de Caixa, a apropriação dos custos dos serviços públicos, a elaboração de demonstrações contábeis consolidadas, o planejamento e avaliação de resultados, a transparência da gestão, com a publicação periódica de relatórios e a elaboração de cálculo atuarial.

Meirelles (2002) destaca que a LRF é imperiosa no que se refere à criação de controles internos nos municípios, estabelecendo como uma estrutura básica para seu funcionamento, os seguintes quesitos: instrumento legal aprovado, organização da estrutura administrativa a fim de permitir uma adequada delegação de autoridade e responsabilidade, adoção de metodologia de desenvolvimento e aquisição dos sistemas operacionais ou de informações, pessoal adequado e capacitado para realizar as atividades de revisão e avaliação permanente das ações, ou seja, capacidade de realizar a auditoria interna sempre que esta se fizer necessária. Os princípios que norteiam as ações do Controle Interno estão previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual estabelece os parâmetros e as limitações relacionadas à

aplicação dos recursos públicos, buscando não somente a legalidade, mas também o equilíbrio da receita. Lopes (2000, p. 04) destaca que:

Nenhuma entidade sobrevive se suas despesas forem superiores às suas receitas, preceito quase sempre relegado por alguns administradores públicos. Via de regra, impera a administração descompromissada com as reais necessidades sociais, buscando-se apenas a satisfação pessoal pelo exercício do poder e efetuando-se gastos sem o mínimo controle, limitações impostas efetivamente a partir da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mileski (2003) afirma que o controle é obrigatoriamente realizado em decorrência da necessidade de cumprir-se o princípio constitucional da legalidade, visto que:

O controle é exercido com o objetivo de manter o ato da Administração Pública dentro dos parâmetros de legalidade e, no tocante ao seu mérito, verificar a eficiência e eficácia, com avaliação sobre a conveniência e a oportunidade do ato praticado. [...] Visa verificar o resultado da ação administrativa na consecução dos fins do Poder Público, de obter o bem-estar da sociedade, avaliando a eficiência, eficácia e economicidade dos atos praticados (MILESKI, 2003, p.146).

Para alcançar os objetivos propostos, a atuação do Sistema de Controle Interno deverá ser contínua e realizada em todas as etapas dos atos administrativos, acompanhando o planejamento realizado, garantindo a legitimidade frente aos princípios constitucionais e verificando a adequação das ações desenvolvidas às práticas de gestão adequadas, os quais garantirão eficiência no processo. Para sua atuação eficaz, o Sistema de Controle Interno necessita de recursos materiais, humanos e tecnológicos, presentes em todas as unidades componentes do sistema para que a informação seja de todos conhecida. Cada unidade que opera no sistema é dependente do trabalho das outras unidades. Quando ocorrer falha no meio do processo, a qualidade do resultado final será afetada.

Contudo, é interessante destacar que o Sistema de Controle Interno não exerce a função de julgar as ações desenvolvidas: pelo contrario, é de sua competência apontar as falhas e fornecer subsídios para sua superação, a fim de que estas venham a ser sanadas antes de transformarem-se em graves problemas para os gestores. Botelho (2007, p.260) destaca que "O Sistema de Controle Interno não faz julgamentos, mas evita a condenação de agentes públicos e a dos servidores em geral".

Botelho (2007) afirma ainda que as exigências da Legislação não garantirão a total transparência das contas públicas para a sociedade, nem garantirão que os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência sejam respeitados em sua íntegra. Evidentemente, o controle não é um fim em si mesmo e, dentro desse espírito, os controles puramente formais ou cujo custo seja superior ao risco devem ser abandonados, não só em atendimento ao art. 14 do Decreto-Lei nº 200, mas também à política de desburocratização do Governo.

Meirelles (2002, p. 82) complementa, destacando que “A Administração Pública [...] é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum”. Neste sentido, o administrador deve planejar, organizar, dirigir e controlar os recursos humanos, técnicos e materiais postos à sua disposição, devendo, sua gestão, prestar as devidas contas.

Pereira (1998, p.216) afirma que nas organizações públicas, todos os que guardam e administram bens ou rendas têm o dever de prestar contas sobre essa responsabilidade. Sendo assim, o controle interno é mais que uma exigência legal: é um dever de toda administração pública que norteia suas ações pela legalidade e pela transparência.

### **2.3 Princípios Constitucionais referentes ao Controle Interno**

Para que haja controle os administradores precisam da informação, nem sempre ela esta disponível ou mesmo acessível, e outras vezes estão numa formatação inadequada para um bom entendimento. Outra preocupação é que na maioria das vezes estas informações são entregues tardiamente, quando já não são mais necessárias. Souza (2008) destacar três conceitos relacionados à obtenção de informações, considerados imprescindíveis:

- a) Conceito de dados: fatos ou representações (imagens, sons, números, etc.) que podem ou não ser úteis ou pertinentes para uma atividade;
- b) Conceito de informação: dados reunidos, articulados e trabalhados cuja forma e conteúdo são apropriados para um uso (determinado);
- c) Conceito de conhecimento: combinação de idéias, conjunto de informações regras, procedimentos e instintos que guiam ações e decisões.

Segundo a autora, a observação destas etapas é o grande desafio a ser alcançado para um controle interno realmente eficiente, pois há uma relação direta para o exercício destas funções, tendo como ferramenta de trabalho a organização dos processos, o foco nos resultados, a solução dos problemas formais e materiais e o gerenciamento das informações relacionadas à gestão governamental, visto que a natureza dos controles internos é pública e precisa ser levada a efeito com segurança. Daí seu enquadramento nas funções precípua de Estado, não podendo ser desempenhado por servidores que não sejam de provimento efetivo.

O exame de todos os procedimentos administrativos deverá ser feito levando em conta os princípios constitucionais consagrados especialmente no art. 37 da Carta Magna, que são: Legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e proporcionalidade.

### 2.3.1 Legalidade

O princípio da legalidade é descrito por Alexandrino & Paulo (2009) como a diretriz básica de todos os Estados de Direito. Segundo os autores, é este princípio o responsável por delimitar o que lícito ou não tanto ao Estado quanto ao cidadão, o que pode ser claramente vislumbrado no inciso II do art. 5º da CF, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Sua interpretação sugere que, por tratar-se de um direito individual, voltado essencialmente à proteção dos particulares contra o Estado, pode-se entender que aos particulares é lícito fazer tudo aquilo que a lei não proíba, situação totalmente inaplicável à atividade administrativa, para a qual a única verdade que pode-se cogitar é a vontade da lei, ou seja, pra um ente público, é lícito fazer somente o que a lei permite.

Alexandrino & Paulo (2009, pg 147), destacam ainda que o princípio da legalidade é intrínseco aos mais diversos ramos do Direito, assumindo, em cada caso, os matizes decorrentes das peculiaridades do ramo a que se refere:

No que concerne ao Direito Administrativo, a CF não estabeleceu um enunciado específico para o princípio em comento, entretanto, afirmar que neste ramo de Direito Público, a legalidade traduz a idéia de que a Administração, no exercício de suas funções, somente poderá agir conforme o estabelecido em lei. Inexistindo previsão legal para uma hipótese não há possibilidade de atuação administrativa, pois a vontade da Administração é a vontade expressa na lei, sendo irrelevantes as opiniões ou convicções pessoais de seus agentes. Assim, diz-se que a Administração, além de não poder atuar contra a lei ou além da lei, somente pode agir segundo a lei (a atividade administrativa não pode ser *contra legem* nem *praeter legem*, mas apenas *secundum legem*).

Sendo assim, os atos eventualmente praticados em desobediência aos parâmetros da legalidade são considerados inválidos, podendo ter sua invalidade decretada pela própria Administração que o haja editado ou pelo Poder Judiciário:

O art. 84, VI da CF explicita o acima expedito atribuindo competência ao presidente da República (chefe da Administração Pública Federal) para sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução. Os regulamentos autônomos são, portanto, incompatíveis com nosso Estado de Direito e a Administração não pode criar, restringir, modificar ou extinguir direitos para os administrados a não ser que tais possibilidades encontrem-se determinadas em lei. Devemos observar que a possibilidade de o Poder Executivo expedir atos que inaugurem o direito positivo somente existe nas situações expressamente previstas no próprio texto constitucional. Tais hipóteses deveriam possuir sempre caráter de extrema excepcionalidade, sendo as principais a edição de medidas provisórias “com força de lei” (CF, art. 62) e de leis delegadas, cuja edição deve ser autorizada por Resolução do Congresso Nacional (art. 68) (ALEXANDRINO & PAULO, 2009, pg. 148).

Portando, o controle interno deve ter no princípio da legalidade uma estrada a ser seguida para aferir os atos praticados pela administração municipal, verificando se tais atos não confrontam com tal princípio.

### 2.3.2 Moralidade

O princípio da moralidade prevê a atuação ética dos agentes da administração pública. Segundo Alexandrino & Paulo (2009, pg. 148, 149), “A denominada moral administrativa difere da moral comum, justamente por ser jurídica e pela possibilidade de invalidação de atos administrativos que sejam praticados com inobservância deste princípio”. Segundo os autores, o princípio da moralidade é parte fundamental do código de Ética do Servidor Público Civil Federal (Decreto 1.171/94), estabelecendo que este deve decidir não somente entre o legal e o ilegal, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, ou seja, para que o Sistema de Controle Interno seja efetivo não basta apenas verificar o cumprimento das normas legais na físele de seu texto, mas sim verificar-se a parte ética dos atos e fatos administrativos.

Alexandrino & Paulo (2009, p. 149) destacam a importância dada pela CF/88 à moralidade administrativa, visto que:

O princípio se encontra resguardado em diversos dispositivos. Cada vez mais o judiciário tem conferido efetividade ao princípio e, hoje, já não é raro depararmos com sentenças e acórdãos invalidando atos ou procedimentos por ferirem a moralidade administrativa.

O Sistema de Controle Interno municipal deve ter essa mesma preocupação na análise na moralidade, visto que “A CF confere aos particulares o poder de controlar o respeito à moralidade da Administração por meio da ação popular” (ALEXANDRINO & PAULO, 2009, p. 149 ) o que encontra-se previsto na CF, art. 5º, LXXIII, segundo o qual “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural...”

O que é imoral também é ilegal. Entretanto, o exame da moralidade de determinado ato requer mais cuidado e maiores conhecimentos do que o exame da existência ou não de lei autorizadora.

Não está previsto em lei ou em qualquer outro documento parâmetro para se aferir se determinado ato é, ou não, imoral. É preciso examinar cada caso, ver as circunstâncias que cercaram o ato, os motivos invocados para a sua prática e até o local em que foi praticado pois é sabido que a moral varia de lugar para lugar. A imprensa brasileira é farta na narrativa de fatos ocorridos em diversas partes do território brasileiro em que a moral posta em prática

apresentou muitas variantes. O Rio Grande do Sul tem uma tradição legalista e um apego à moralidade. Isto inclusive se reflete no grande número de denúncias criminais oferecidas contra administradores municipais, sem qualquer parâmetro com outros Estados da Federação Brasileira (RAMOS, 2008, p.03).

Ramos ainda destaca que:

Às vezes, o ato praticado tem autorização expressa em lei mas é imoral pela forma em que a prática ocorreu. Assim, por exemplo, é legal o administrador nomear pessoa de sua confiança para cargo em comissão. A própria Constituição prevê essa forma de provimento. Entretanto, o exercício desse cargo pode ferir a moralidade no momento em que o nomeado gozar de privilégios em relação aos demais servidores, ou quando atender interesses particulares ou políticos do nomeante, quando se caracterizar a absoluta incapacidade do nomeado para o exercício do cargo, aí com o sentido de ineficiência etc.

Na realidade a imoralidade é abrangente e pode ser flagrada em muitos setores da administração pública e sem maiores conhecimentos científicos (RAMOS, 2008, p.03).

Ainda na questão da moralidade há de se falar sobre a segregação de funções que, prevê que as funções contábeis e operacionais devem estar separadas de forma que não seja possível um servidor ter o controle físico de um ativo e, simultaneamente, ter a seu cargo os registros a ele inerentes. Além do que, nenhum servidor deverá ter a possibilidade de ser o responsável de uma operação desde o início até o seu término.

### 2.3.3 Impessoalidade

Ao discorrer acerca do princípio da Impessoalidade, Alexandrino & Paulo (2009, p. 149) afirmam que:

O art. 37 da CF/88 apresenta dupla acepção em nosso ordenamento. Conforme sua formulação tradicional, a impessoalidade se confunde como princípio da finalidade da atuação administrativa. De acordo com este, há somente um fim a ser perseguido pela Administração, fim este expresso ou implícito na lei que determina ou autoriza determinado ato. Sabemos que a finalidade qualquer atuação da Administração é a defesa do interesse público. A impessoalidade da atuação administrativa impede, portanto, que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei, comando geral e abstrato por essência. Impede, o princípio, perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados. Qualquer ato praticado em razão de objetivo diverso da tutela do interesse da coletividade será inválido por desvio de finalidade. A outra acepção do princípio da impessoalidade, menos mencionada pela doutrina, encontra expressão no § 1º do art. 37 da CF, *verbis*: A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Sendo assim, cabe ao Sistema de Controle Interno a averiguação das duas acepções do ordenamento, verificando por um lado se os atos beneficiam diretamente algum servidor ou

mandatário público e por outro lado se nas divulgações de obras e ações públicas não acaba aparecendo a promoção pessoal de servidores ou mandatários públicos.

#### 2.3.4 Publicidade

De acordo com Alexandrino & Paulo (2009, p. 150 ), o princípio da publicidade apresenta uma dupla acepção em face do sistema decorrente da CF/88. Na formulação mais conhecida, refere-se à publicação oficial dos atos administrativos a fim de que eles possam produzir efeitos externos. Num Estado de direito, é inconcebível a existência e atos sigilosos ou confidenciais que pretendam criar, restringir ou extinguir direitos para os administrados.

Ao reportar-se sobre o princípio da publicidade, Alexandrino & Paulo (2009, p. 150) afirmam que:

A exigência de publicação oficial dos atos externos da administração não é um requisito de validade dos atos administrativos, mas sim pressuposto de sua eficácia. Assim, enquanto não verificada a publicação o ato não estará apto a produzir efeitos perante seus destinatários externos ou terceiros. Entende-se por oficial a publicação no Diário Oficial da União (se ato federal), Diário Oficial dos Estados, do DF e dos Municípios em que haja imprensa oficial. Nos demais municípios, admite-se a afixação do ato na sede da prefeitura ou da Câmara. Deve-se observar que o parágrafo único do art. 61 da lei 8.666/93 estabelece como requisito indispensável de eficácia dos contratos administrativos a publicação resumida do seu instrumento na imprensa oficial.

A transparência da atividade administrativa é o outro aspecto do princípio da publicidade, pois, segundo o inciso XXXIII do art. 5º da CF:

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

Estes aspectos permitem o controle, pelos administrados, das atividades da administração pública, podendo ser exercidos por meio de instrumentos como a ação popular, como o mandato de segurança, o direito de petição e outros.

#### 2.3.5 Eficiência

O Constitucionalista Alexandre de Moraes define o princípio da eficiência nos seguintes termos:

Impõe à Administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a

melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

De acordo com Alexandrino & Paulo (2009, p. 150) a eficiência é o mais novo princípio constitucional expresso relativo ao Direito Administrativo: “O princípio foi acrescentado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, no caput do art. 37 da CF, pela EC 19/98, Emenda que ficou conhecida como Reforma Administrativa”.

Segundo os autores, o princípio da eficiência é o princípio que impõe a todo agente público a obrigatoriedade de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento visto que:

A função administrativa já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. O objetivo do princípio é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia. A idéia de eficiência aproxima-se da de economicidade. Visa-se a atingir objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, elevando a relação custo/benefício do trabalho da Administração.

Alexandrino & Paulo (2009, p. 151) destacam ainda que a eficiência tem como condição fundamental a excelência na qualidade das ações desenvolvidas, estendendo à sociedade o direito de usufruir de direitos sociais de qualidade:

A partir da positivação deste princípio como norte da atividade administrativa a sociedade passa a dispor de base jurídica expressa para cobrar a efetividade do exercício de direitos sociais como a educação, a saúde e outros, os quais têm que ser garantidos pelo Estado com qualidade ao menos satisfatória. Pelo mesmo motivo, o cidadão passa a ter o direito de questionar a qualidade das obras e atividades públicas, exercidas diretamente pelo Estado ou por seus delegatários.

O Sistema de Controle Interno municipal tem um amplo campo para a verificação da aplicação de tal princípio constitucional, pois a eficiência passa a ser exigência e sua verificação deve-se dar em toda atividade administrativa, com vista a boa e eficiente aplicação dos recursos públicos.

### 2.3.6 Efetividade

Efetividade é o conceito mais difícil de abstrair, visto que você pode agir com eficiência e eficácia, porém não alcançar a efetividade, a qual é medida a partir de pesquisas de opinião sobre ações que causam efeitos, impactos ou transformações de uma realidade que modificou-se, envolvendo impactos diretos ou indiretos do exercício do papel institucional de uma organização.

Efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito (TORRES, 2004, p. 175).

Para o autor, a efetividade pode ser compreendida como a capacidade de atender expectativas de uma comunidade ou sociedade. Os conceitos-chave da efetividade são o impacto, a transformação (mudança de realidade) e a sustentabilidade, tendo como eixo propulsor o conhecimento.

Eficiência, eficácia e efetividade compõem o conjunto de macro-indicadores indispensáveis aos sucessos da administração pública, devendo ser adotados por qualquer governo, seja nos planos federal, estadual ou municipal, a fim de corresponder aos ensejos dos representados, ou seja, da população em geral.

## **2.4 A Legislação Municipal e o Sistema de Controle Interno**

A primeira Lei Municipal referente ao Controle Interno no município de São José do Herval é a Lei 587/2000, de 12 de setembro de 2000, a qual em seu Art. 1º assim estabelece:

Fica o poder Executivo Municipal autorizado a instituir no Município, o Sistema de Controle Interno, Objetivando:

- I – criar condições indispensáveis para assegurar a eficácia do controle externo;
- II – criar condições à regularidade da realização da despesa e receita;
- III – acompanhar a execução de programas de trabalho e aplicação orçamentária;
- IV – avaliar os resultados alcançados pelos administradores;
- V – verificar a execução dos contratos e licitações;
- VI – outras atividades decorrentes desta lei.

Em sua íntegra, a lei em questão determina que o controle seria formado por um órgão de coordenação central, denominado central do sistema, ao qual caberia estabelecer e aprovar normas e procedimentos de controle aplicáveis uniformemente a toda a administração, como também receber e identificar dados, realizar a tomada de contas das unidades integrantes, emitir pareceres e realizar auditorias ou inspeções em todos os setores da administração municipal. Também prevê a criação de órgãos integrados, denominados Órgãos Setoriais, incumbidos da tomada de conta em sua unidade específica, responsabilizando-se pela documentação atinente a essa tarefa. No Art. 4º, a lei 587/2000 determinou que a central fosse constituída sob a forma de comissão, integrada por um auditor ou contador registrado em

órgão profissional e por titulares da Contadoria, da Assessoria Jurídica, da Tesouraria e da Comissão de compras.

O auditor ou contador seria o coordenador do sistema, profissional de livre nomeação do Prefeito. Os problemas identificados pela central do Sistema seriam submetidos à decisão final do Prefeito, através de documento síntese, podendo ser também encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado, na forma disposta no parágrafo primeiro do artigo 74 da Constituição Federal. O sistema usaria recomendações, as quais, uma vez aprovadas pelo Prefeito e editadas pela central do sistema, adquiririam caráter normativo no âmbito da administração direta e indireta do município. A lei também determinava reuniões semanais aos membros da comissão central e mensais entre a comissão central e os representantes dos Órgãos Setoriais. Os Órgãos Setoriais seriam compostos por um representante da câmara de vereadores e um representante de cada secretaria municipal. Tal legislação foi revogada e substituída pela Lei Municipal n 627/2001, de 15 de maio de 2001, que apresentava em seu Art. 1º o seguinte texto:

Fica instituído no município de São José do Herval o Sistema de Controle Interno, com o objetivo de promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e eficiência na administração dos recursos e bens públicos.

O Art. 2º da lei 627/2001 definia as 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 a realização de operações de crédito e inscrições 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 dos 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;
- XIV – acompanhar a gestão patrimonial;
- XV – apreciar o relatório da gestão fiscal, assinando-o;
- 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 – desempenhar outras atividades estabelecidas em lei ou que decorram das suas atribuições.

A formação da central do sistema seguiu os parâmetros da lei anterior, contudo, a composição técnica passou a ser assim definida:

ART. 4º – A central do Sistema de Controle Interno será integrada por servidores do município, Sendo:

I – Um contador, ou técnico em contabilidade, administrador ou advogado devidamente registrado no correspondente conselho;

II – Dois servidores ocupantes de cargo de nível médio ou superior, com experiência comprovada em administração pública municipal.

O sistema de escolha dos representantes permaneceu com os mesmos critérios da Lei Municipal 587/2000. Porém, na redação da Lei Municipal 627/2001, fixou-se uma gratificação mensal equivalente ao coeficiente de 67,95 % sobre o padrão básico referencial, a cada integrante da Central de Controle Interno. Os Órgãos Setoriais permaneceram os mesmos, sem qualquer tipo de gratificação.

A Lei Municipal 627/2001 também especificou obrigações expressas aos servidores integrantes do Sistema de Controle Interno, as quais não constavam anteriormente, expressas da seguinte maneira:

ART. 8 – São obrigações dos servidores integrantes do Sistema de Controle Interno:

I – manter, no desempenho das tarefas a que estiverem encarregados, atitude de independência, serenidade e imparcialidade;

II – representar, por escrito, ao Prefeito, contra o servidor que tenha praticado atos irregulares ou ilícitos;

III – Guardar sigilo sobre dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções e pertinentes a assuntos sob sua fiscalização, utilizando-os exclusivamente para a elaboração de pareceres e representações ao Prefeito ou para expedição de recomendações.

O Art. nº 09 da Lei Municipal 627/2001 destacava que os responsáveis pelo Sistema de Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dariam conhecimento ao Prefeito municipal ou, conforme o caso, ao tribunal de contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária.

Em 09 de julho de 2002, foi editada e publicada a Lei Municipal nº 723/2002, a qual alterou o artigo 04, parágrafos 1 e 3, da Lei Municipal 627/2001, os quais passaram a ter a seguinte redação:

ART. 4º [...]

Parágrafo 1 – Os integrantes da Central de Sistema de Controle Interno serão escolhidos pelo Prefeito dentre os servidores, detentores de cargos de provimento efetivo estáveis e cargos em comissão.

[...]

Parágrafo 3 – Os integrantes da Central do Sistema de Controle Interno farão jus ao recebimento de uma gratificação mensal equivalente ao coeficiente de 0,5 % sobre o padrão básico referencial, por mês.

A partir destas modificações, passou a ser permitido por lei que servidores de cargos em comissão fizessem parte da Central de Controle Interno, alterando também o coeficiente de gratificação fixado na legislação anterior.

Em 2004, novamente a legislação municipal referente à organização do Sistema de Controle Interno é alterada. A partir da Lei municipal nº 812/2004, de 17 de fevereiro de 2004, a Lei Municipal 627/2001 passou a ter a seguinte redação: “ART. 4 – A Central de Controle Interno será integrada por até três servidores efetivos do quadro de funções do município de São José do Herval, ocupantes de cargo de nível médio ou superior, com experiência comprovada em administração pública municipal”.

Com isso, voltou-se a proibir a inclusão de cargos em comissão na Central de Controle Interno, a qual havia sido permitida pela Lei Municipal 723/2002, ficando inalteradas as demais condições da lei.

Em 2007, o município de São José do Herval, RS, alterou por completo a legislação anterior, observando os mandamentos da legislação Federal sobre o assunto. A Lei Municipal 1026/2007, de 12 de setembro de 2007, reestruturou o Sistema de Controle Interno dos poderes Executivo e Legislativo, bem a atuação do referido órgão em tais poderes e encontra-se em vigor até a atualidade.

A Lei Municipal 1026/2007 dispõe sobre o Sistema de Controle Interno no município e dá outras providências, em seu artigo primeiro consta o seguinte teor:

Fica reestruturado, no município de São José do Herval, o Sistema de Controle Interno, com o objetivo de promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e eficiência na administração dos recursos e bens públicos.

Tal legislação também acrescenta novas atribuições ao Sistema de Controle Interno, que são:

- 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 públicas;
- 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;
- XIV - acompanhar a gestão patrimonial;
- XV - apreciar o relatório de gestão fiscal, assinando-o;
- 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.

A legislação em vigor prevê que o sistema de controle a nível municipal deverá funcionar de maneira integrada aos demais setores, determinando a existência de um órgão de coordenação central, denominado Central do Sistema de Controle Interno, responsável pelo desempenho das atribuições principais, acima apresentadas.

Também prevê a existência de Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno, responsáveis, em suas unidades específicas, pelo desempenho das atribuições pertinentes ao controle interno e posterior remessa à central do Sistema de Controle Interno, bem como da elaboração de documentos comprobatórios desta tarefa.

Em relação à formação da Central de Controle Interno, a Lei Municipal 1026/2007 determina que a mesma seja formada por servidores do município, assim distribuídos: Um contador ou técnico em contabilidade registrado no conselho regional de contabilidade e dois servidores de nível médio ou superior, com experiência comprovada em administração pública municipal. Quem nomeia tais servidores, segundo a legislação municipal, é o Prefeito Municipal. A lei também determina que a Central de Controle Interno seja assessorada pelo órgão jurídico do município:

Art. 6º - As orientações da Central do Sistema de Controle Interno serão formalizadas através de Recomendações, as quais, uma vez aprovadas pelo Prefeito ou Presidente da Câmara, possuirão caráter normativo no âmbito do respectivo Poder.

Art. 7º - Os Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno são os seguintes:

- I - Secretaria Municipal de Administração;
- II - Secretaria Municipal da Fazenda;
- III - Secretaria Municipal da Saúde e Assistência Social;
- IV - Secretaria Municipal da Educação e Cultura;
- V - Secretaria Municipal de Obras, Viação e Trânsito;
- VI - Secretaria Municipal da Agricultura, Indústria, Comércio e Turismo;
- VII - Gabinete do Prefeito;
- VIII - Câmara Municipal de Vereadores.

§ 1º - Cada Órgão Setorial do Sistema de Controle Interno será representado por um servidor, detentor de cargo de provimento efetivo, podendo a Câmara, enquanto não contar com servidor com essa qualificação, designar detentor de cargo em comissão.

§ 2º - O servidor responsável pelo Órgão Setorial do Sistema de Controle Interno deverá, sempre que convocado, comparecer junto a Central do Sistema de Controle Interno para prestar esclarecimentos sobre suas tarefas e as de sua unidade específica.

§ 3º - A autoridade máxima de cada um dos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno escolherá o servidor responsável pela unidade.

O art.8º, por sua vez, dispõe acerca das obrigações dos integrantes do Sistema de Controle Interno do município:

São obrigações dos servidores integrantes do Sistema de Controle Interno:

I - manter, no desempenho das tarefas a que estiverem encarregados, atitude de independência, serenidade e imparcialidade;

II - representar, por escrito, ao Prefeito ou Presidente da Câmara, contra servidor que tenha praticado atos irregulares ou ilícitos;

III - guardar sigilo sobre dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções pertinentes a assuntos sob sua fiscalização, utilizando-os exclusivamente para a elaboração de pareceres e representações ao Prefeito ou Presidente da Câmara, e para expedição de recomendações.

Pela lei, a Central do Sistema de Controle Interno reunir-se-á, no mínimo, uma vez por mês com os servidores responsáveis pelos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno. A lei também estabelece que na segunda quinzena do mês de dezembro de cada ano, a Central do Sistema de Controle Interno fará relatório circunstanciado de suas atividades propondo as medidas necessárias ao aperfeiçoamento das atividades controladas.

Como principal mudança em relação à Lei municipal nº 627/2001, fica estipulado na legislação atual, em seu Art. 11º, que a Central de Controle Interno reunir-se-á no mínimo uma vez por mês com os servidores responsáveis pelos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno, não estipulando um máximo de reuniões.

Em 15 de outubro de 2007, publicou-se o Decreto 47/2007 (anexo 01), o qual aprova o regimento interno do Sistema de Controle Interno do município. O referido decreto caracteriza-se como a última alteração na legislação municipal no que refere-se ao Sistema de Controle Interno, sendo sua redação observada até a atualidade.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Na presente monografia, desenvolveu-se um estudo de caso acerca da atuação do Sistema de Controle Interno da prefeitura municipal de São José do Herval, RS, durante o exercício de 2010.

Objetivando a otimização dos resultados e a qualidade do trabalho realizado, optou-se por elaborá-lo em cinco etapas específicas: na primeira etapa, desenvolveu-se um levantamento bibliográfico acerca do real significado de um Sistema de Controle Interno, analisando-se o embasamento legal que determina a atuação do referido Sistema de Controle nos poderes Executivo e Legislativo.

Na segunda etapa, analisou-se a legislação municipal, investigando-se os critérios estabelecidos na implantação do Sistema de Controle Interno no município em estudo e, principalmente, as estratégias de organização e funcionamento do setor de controle interno da prefeitura de São José do Herval, RS.

A terceira etapa caracteriza-se pela realização de uma pesquisa junto aos integrantes da Central de Controle Interno e membros dos Órgãos Setoriais do município, bem como de outros servidores municipais com experiência ou conhecimento em gestão pública, visando obter informações relacionadas à atuação do Sistema de Controle no período de 2010, realizada mediante permissão solicitada aos mandatários locais e aos secretários municipais do Poder Executivo e Legislativo do município. Também foram verificados os documentos referentes à atuação do Sistema de Controle no município, elaborados durante o ano de 2010.

Na quarta etapa, fez-se uma verificação sobre o alcance de cada objetivo específico, vendo até que ponto cada objetivo foi atingido pelo Sistema de Controle Interno e o que faltou para sua plena execução, o que serviu também de suporte para uma conclusão geral do presente estudo.

Posteriormente, na etapa final, efetuou-se a planificação dos dados obtidos, com a elaboração do relatório escrito no qual elaborou-se um parecer avaliativo descrevendo a atuação do Sistema de Controle Interno, os resultados produzidos e o nível de efetividade em seus serviços, confrontando as informações obtidas à legislação em vigor, os quais fundamentam as conclusões elaboradas ao término do trabalho.

A pesquisa teve abordagem qualitativa, através de um estudo de caso, pois foi realizada com base em estudo desenvolvido junto a prefeitura de São José do Herval, RS, no setor de controle interno, e tendo como base a atuação do Sistema de Controle Interno durante o exercício de 2010, objetivando investigar se as ações desenvolvidas pelo Sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal de São José do Herval durante o ano de 2010 foram efetivas. De acordo com Costa (2001), tal pesquisa é extremamente simples de desenvolver, sendo por isso o tipo de pesquisa de maior utilização para captação de informações em pesquisa acadêmica:

Em pesquisa qualitativa, não tem grande importância a maneira como se coleta uma amostra ou determina o seu tamanho [...], pois a pesquisa qualitativa tem os seguintes objetivos: descrever uma situação, um fenômeno ou um grupo de itens e gerar hipóteses de trabalho (COSTA, 2001, p. 39).

Para Lakatos e Marconi (1990), o estudo de caso é definido como o levantamento de dados no próprio local em que os fenômenos ocorrem. Vergara (1997) relata que esse estudo é circunscrito a uma ou a poucas unidades, entendidas como uma pessoa, família, produto, empresa, órgão público, comunidade ou mesmo um país. Em função disso, podemos dizer que há caráter de profundidade e detalhamento.

Em relação aos objetivos, a presente pesquisa caracterizou-se como exploratória, a qual tem as seguintes finalidades:

Proporcionar maiores informações sobre o assunto que vai investigar; facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto (ANDRADE, 2002, p. 19).

Quanto aos meios de pesquisa, foram utilizados a observação, a entrevista com questionário pré-elaborado, a pesquisa de campo e o estudo de caso, tendo por base os documentos arquivados no município de São José do Herval, referentes ao tema.

Segundo Lakatos (2001), a observação é fundamental ao pesquisador, pois permite a construção de um trabalho melhor fundamentado e mais próximo da realidade:

A observação ajuda o pesquisador a identificar e a obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento. Desempenha papel importante nos processos observacionais, no contexto da descoberta e obriga o investigador a um contato mais direto com a realidade. É o ponto de partida da investigação social (LAKATOS, 2001, p. 191).

A pesquisa de campo, por sua vez, é “desenvolvida principalmente nas ciências sociais e não se caracteriza como experimental” (ANDRADE, 2002, p. 21), enquanto que a pesquisa bibliográfica oferece o embasamento inicial para o trabalho, visto que “toda atividade acadêmica pressupõe uma pesquisa bibliográfica inicial. A preparação de trabalhos escritos

[...] fundamenta-se em dados colhidos por meio de pesquisa bibliográfica” (ANDRADE, 2002, p. 51).

O espaço de pesquisa compreende a prefeitura Municipal de São José do Herval, em especial o Setor de Controle Interno, onde realizou-se um estudo de caso e analisaram-se as estratégias utilizadas para ação da equipe responsável pelo controle interno na administração municipal, a forma como os apontamentos são apresentados, a existência de registros de ação, os órgãos da administração que foram alvo de controle, as ferramentas utilizadas pelos membros do controle interno para analisar a ação de cada órgão, o acesso dos membros do sistema de controle nas diversas secretarias e órgãos municipais auditados e as respostas advindas dos poderes executivo e legislativo para as demandas apresentadas, construindo uma base de informações complexa o suficiente para analisar se o trabalho do Sistema de Controle foi consistente e cumpriu com suas obrigações legais no período de exercício. Além da análise documental que embasará a observação, também foram realizadas entrevistas com os membros do Sistema de Controle Interno e com alguns servidores do município de São José do Herval.

A pesquisa planejada é uma pesquisa qualitativa, a qual, de acordo com Apolinário (2006), possibilita a captação de inúmeras informações.

O processo de coleta de dados em uma pesquisa qualitativa pode envolver diversas técnicas, como a observação (e suas diferentes modalidades [...]), entrevistas, discussões em grupos focais, uso de fotografias e filmes, entre outras. Todavia, qualquer que seja o processo de coleta, o fato é que, em geral, as pesquisas qualitativas geram enorme quantidade de informações que precisam ser analisadas (APOLINARIO, 2006, p. 160).

Para a análise do conteúdo, utilizou-se a técnica de análise por categorias, objetivando apresentar as informações da maneira mais objetiva e integral possível, sendo que as informações obtidas nas observações e na entrevista foram confrontadas às informações disponíveis no referencial teórico e na legislação em vigor, sendo que as constatações obtidas com o desenvolvimento da pesquisa apresentadas de maneira discursiva.

A pesquisa com os servidores foi feita por meio de entrevista semi estruturada, de maneira individual, onde foram entrevistados oito servidores distribuídos por setores da prefeitura de São José do Herval, em datas e horários pré-agendados, com perguntas diretas e perguntas valorativas, com um total de oito entrevistas. A pesquisa com os integrantes do Sistema de Controle Interno realizou-se através de entrevista dirigida aos servidores da Central de Controle, onde tal Central de Controle possui 3 servidores e dos responsáveis pelos Órgãos Setoriais, que possui oito servidores, totalizando 11 servidores no Setor de Controle Interno, onde foram realizadas seis entrevistas. Dos outros cinco membros do setor

de Controle Interno um membro da Central de Controle não respondeu a entrevista pois é o autor do trabalho e preferiu não interferir no resultado. Quatro membros dos Órgãos Setoriais não foram convidados para a entrevista, pois possuem conhecimento bastante limitado do sistema de controle e não vêm participando das reuniões do sistema o que poderia prejudicar os resultados do trabalho com respostas evasivas.

Através das respostas dos entrevistados elaborou-se um quadro com a avaliação dos mesmos em relação ao Sistema de Controle no município referente ao período de 2010.

A efetividade foi medida através das respostas dos questionários, apresentadas pelos servidores entrevistados, pelas respostas dos membros do controle interno, pela visão do entrevistador na hora das respostas das perguntas e pelo estudo de caso tendo por base a análise documental dos trabalhos realizados pelo Sistema de Controle Interno do município, bem como pelo plano de trabalho proposto pela central de controle para o ano de 2010.

Também foram entrevistados os membros responsáveis pelos Órgãos Setoriais e os integrantes da Central de Controle Interno conforme descrito acima, tendo mais 06 membros, totalizando 14 entrevistas, apresentadas em anexo (apêndice 02).

As respostas dos dois questionários foram analisadas separadamente em relação aos questionários e em grupo dentro de cada questionário, elaborado-se uma interpretação qualitativa de como foi o desempenho do Sistema de Controle Interno no ano de 2010, descrevendo o que aconteceu de positivo e negativo na visão dos entrevistados e na interpretação do entrevistador.

A escolha dos servidores que foram entrevistados foi realizada pelo autor do estudo, onde o mesmo selecionou oito servidores num universo de 120 servidores, tal escolha foi com base em conhecimento que os mesmos apresentam sobre legislação pública e controle interno, sendo que dos oito servidores selecionados para a pesquisa, quatro já atuaram como integrantes da Central de Controle Interno, dois atuaram como membros dos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno, um é formado como tecnólogo em gestão pública e o último é o assessor jurídico da prefeitura municipal de São José do Herval. A entrevista foi feita na sala de reuniões da Central de Controle Interno, durante o horário de expediente da prefeitura, com autorização do prefeito municipal, onde o autor da presente monografia foi o entrevistador e ficou a disposição na sala da central de controle auxiliando em possíveis dúvidas quanto ao conteúdo das perguntas. Num primeiro momento foi solicitada a colaboração destes servidores para que contribuíssem com o trabalho que seria realizado respondendo o questionário e as perguntas do entrevistador. Todos os servidores concordaram em dar sua contribuição ao estudo, sendo que dois deles, o tecnólogo em gestão pública e o

assessor jurídico do município pediram um tempo para o estudo do trabalho desenvolvido pelo Sistema de Controle Interno e legislação local para posteriormente responderem os questionários. As respostas dos questionários foram analisadas individualmente pelo pesquisador o qual é membro da Central de Controle Interno e também usou de julgo pessoal para uma conclusão geral sobre as respostas. O entrevistador é tecnólogo em gestão pública e possui 21 anos de serviços públicos prestados ao município, o que lhe facilitou uma conclusão baseada nas respostas das perguntas, na legislação existente e no trabalho executado pelo Sistema de Controle.

Quanto à entrevista feita com os integrantes do Sistema de Controle Interno, foram convidados dois integrantes da Central de Controle Interno, e quatro integrantes dos Órgãos Setoriais, sendo que todos os convidados concordaram em participar do trabalho de pesquisa respondendo as perguntas do questionário, na presença do entrevistador. A entrevista foi realizada na sala de reuniões da Central de Controle Interno da prefeitura municipal de São José do Herval, em horário de expediente pelo pesquisador em diferentes dias da semana, onde foi explicado a cada respondente o motivo do questionário e sua importância na geração de conhecimento científico. Os seis membros responderam os questionários e alguns dos membros fizeram algumas perguntas ao pesquisador sobre o tamanho e conteúdo das respostas, para os quais o pesquisador manteve certa neutralidade esperando do questionário respostas pessoais sobre o assunto. Todas as perguntas foram respondidas de maneira clara facilitando a compreensão das respostas por parte do pesquisador.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo se encontra os resultados da pesquisa com os servidores municipais, o resultado da pesquisa com os membros do Controle Interno Municipal, as análises das entrevistas com os integrantes da Central de Controle Interno e Órgãos Setoriais, a estruturação do Sistema de Controle Interno, o plano de trabalho que deveria ser seguido em 2010, a estruturação do Sistema de Controle Interno e a base legal, a averiguação quanto ao acompanhamento do direcionamento dos recursos financeiros e a obediência aos princípios da legalidade, da moralidade, da publicidade, da impessoalidade e da eficiência, exame das providências tomadas referente às recomendações expedidas pelo Sistema de Controle Interno, as reuniões de trabalho entre a Central de Controle Interno e os Órgãos Setoriais, as auditorias de campo por parte da comissão Central de Controle Interno.

### a. Resultados da pesquisa com os servidores municipais

Para a execução da presente pesquisa, realizou-se um estudo de campo a partir de entrevistas com perguntas abertas, destinadas a oito servidores municipais.

Os servidores entrevistados possuem experiência em serviço público, sendo que quatro dos servidores entrevistados já atuaram como integrantes da Central de Controle Interno, dois já foram integrante dos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno, um é tecnólogo em gestão pública, com formação universitária e o oitavo entrevistado é Assessor Jurídico da prefeitura municipal, conforme apresentado no Gráfico 01:

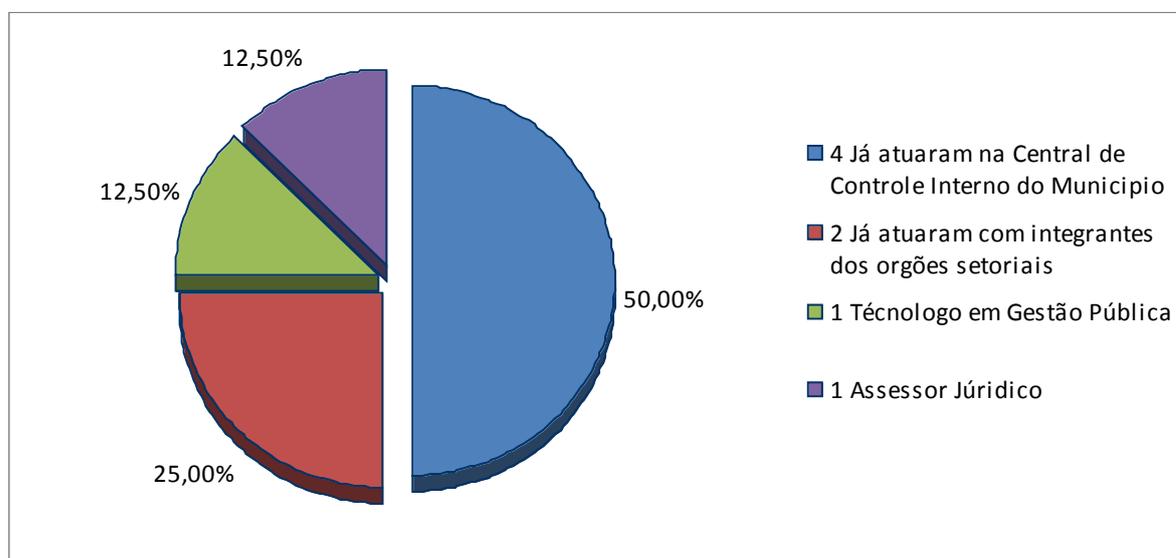
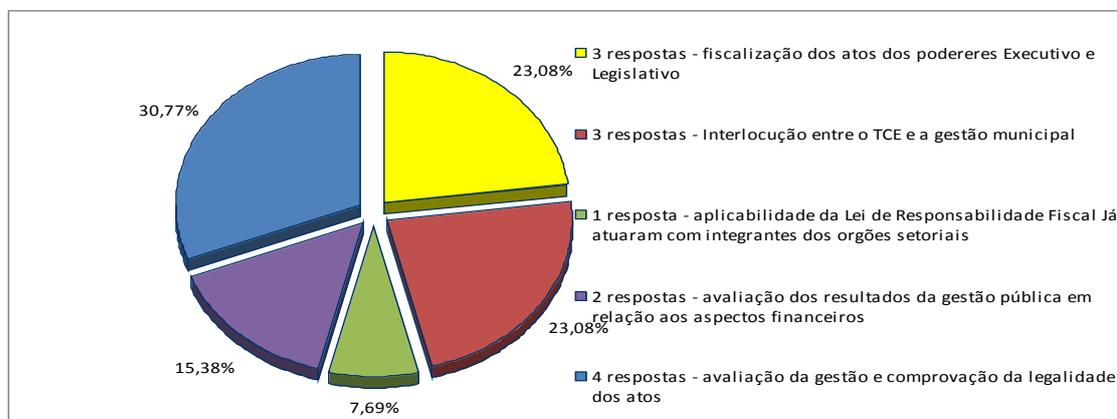


Gráfico 1 População Entrevistada – Perfil geral. Fonte: Autor (2011).

Ao serem questionados acerca de seu entendimento sobre o Sistema de Controle Interno, os oito servidores entrevistados apresentaram diferentes informações, apresentadas no Gráfico dois:



**Gráfico 2 População Entrevistada - Função do Sistema de Controle Interno. Fonte: Autor (2011).**

A totalidade das respostas dos entrevistados foi assim apresentada:

- Fiscalizar o Prefeito, acompanhar a execução dos contratos, os atos do Executivo e do Legislativo ( três respostas).

- É uma ferramenta que o tribunal de contas encontrou para facilitar seu trabalho, pois os membros do controle interno estão mais a par dos problemas já que convivem no local (três respostas).

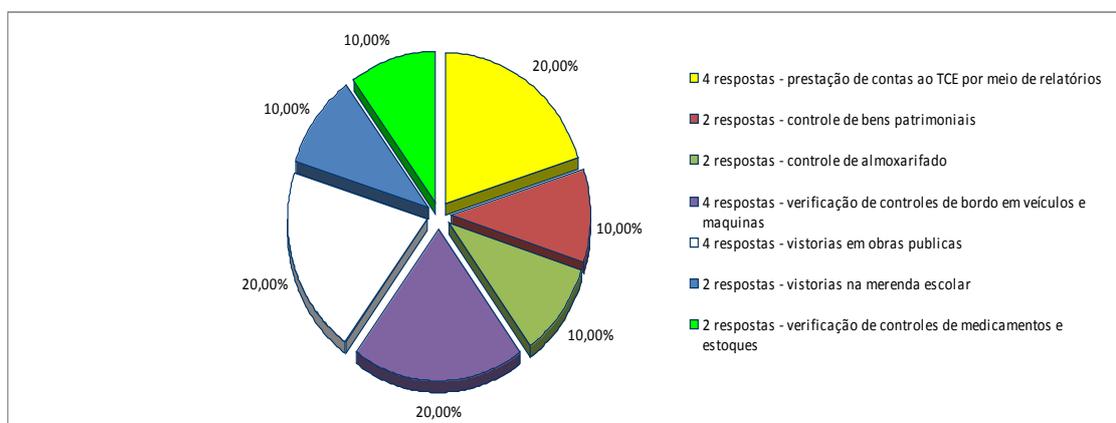
- É a peça chave que a administração tem para colocar em dia a Lei de responsabilidade Fiscal (uma resposta).

- Trata-se de um órgão da administração pública, com o fim de realizar a avaliação da gestão publica e o acompanhamento dos programas de governo, bem como de comprovar a legalidade dos atos (duas respostas).

- Avaliam os resultados quanto a eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional nas unidades da administração pública (quatro respostas).

Em relação ao conhecimento das ações desenvolvidas pelo Sistema de Controle Interno municipal no ano 2010, os oito servidores entrevistados declararam que conhecem certas ações, descrevendo principalmente o acompanhamento em obras, como construções e calçamentos, a verificação dos livros de controle de bordo em veículos e máquinas do município, a verificação de controles de medicamentos e seus estoques, o controle de almoxarifado e de bens patrimoniais, a vistorias em obras públicas, a prestação de contas ao

Tribunal de Contas do Estado por meio de relatórios e as vistorias de merenda escolar, conforme apresentado no Gráfico 03:



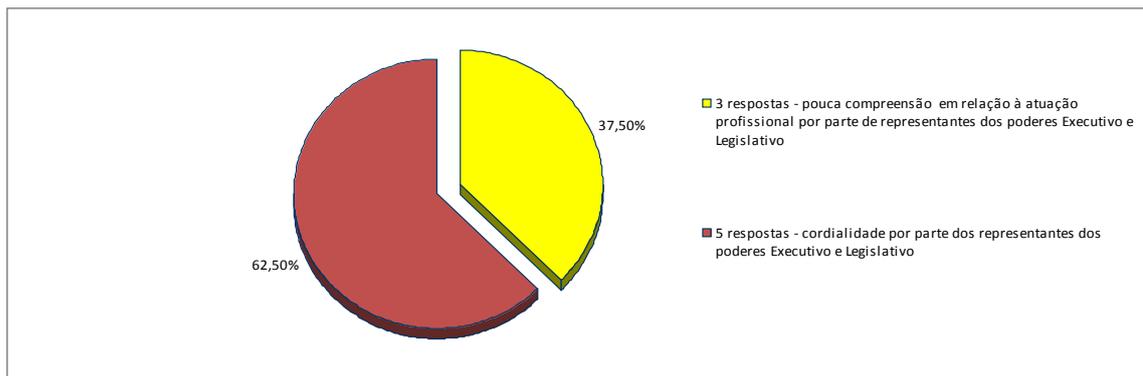
**Gráfico 3 População Entrevistada – Ações desenvolvidas pelo Sistema de Controle Interno.**

**Fonte: Autor (2011).**

Para os entrevistados, o Sistema de Controle Interno de São José do Herval cumpriu parcialmente com suas atribuições. A justificativa para a não atuação integral do referido sistema é a não segregação de funções, e a falta de tempo para o exercício exclusivo de controle, visto que os membros do Sistema de Controle Interno também realizam outras funções, pertinentes à seus respectivos cargos, não podendo dedicar-se exclusivamente às ações de controle previstas na Lei Municipal 1026/2007.

Em relação a possíveis polêmicas decorrentes da ação do Sistema de Controle Interno no município de São José do Herval, cinco servidores entrevistados afirmaram não haver lembrança de tais situações. Contudo, três servidores, dentre eles um contador, um integrante dos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno e o assessor jurídico do município disseram que muitos apontamentos geram polêmicas, pois quando são apontados erros, é necessária a correção dos mesmos e isso gera conflitos por parte dos envolvidos em tais erros. Foi lembrado pelo tecnólogo em gestão pública em sua entrevista que houve um caso que gerou grande polêmica que foi um relatório sobre a atuação dos odontólogos na unidade sanitária, onde a Central de Controle solicitou mudança de horários de atendimentos dos mesmos e houve resistências por parte de um deles.

A seguir, os servidores entrevistados foram questionados acerca das relações existentes entre os poderes Executivo e Legislativo e a equipe de Controle Interno Municipal, resultando nas informações apresentadas no Gráfico 04:



**Gráfico 4 População Entrevistada - Relações existentes entre gestores e o CI.**

**Fonte: Autor (2011).**

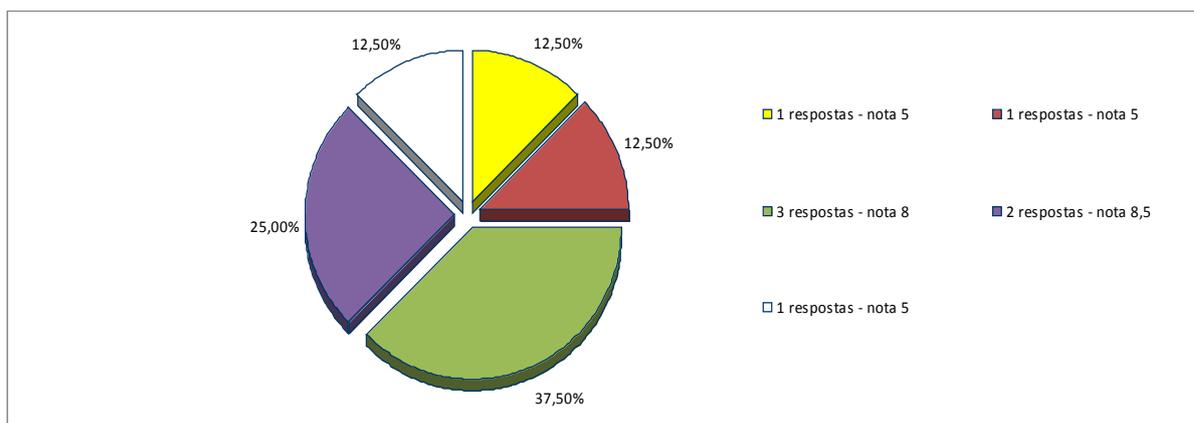
Conforme apresentado no gráfico, três servidores entrevistados relataram que há cordialidade no trato de tais poderes com os integrantes do Sistema de Controle Interno, que é o mesmo sistema para os dois poderes. Os outros cinco servidores destacaram a desconfiança gerada por um sistema de fiscalização, afirmando que os poderes Executivo e Legislativo, vêem o Sistema de Controle Interno como um órgão que dificulta sua atuação, podendo inclusive em alguns casos gerar apontamentos por parte do Tribunal de Contas do Estado se fizerem apontamentos em seus relatórios ou recomendações.

Segundo os entrevistados, os demais servidores municipais não possuem grande conhecimento sobre o Sistema de Controle, e tampouco apóiam as funções do Sistema de Controle Interno do município. Para cinco dos entrevistados, atualmente, os demais servidores municipais estão aceitando bem melhor as decisões do Sistema de Controle Interno, contudo, as mesmas ainda estão longe de serem aceitas efetivamente. Os outros três servidores disseram que ainda não há um entendimento completo sobre o assunto.

Percebe-se que a ação do Sistema de Controle Interno, no município de São José do Herval, ainda precisa ser estruturada a fim de serem compreendidas em sua íntegra pelos Secretários Municipais: segundo seis dos servidores entrevistados, muitos destes gestores “sentem-se fiscalizados e não aceitam tal situação” [a ação do Sistema de Controle Interno], ou ainda “entendem o controle como um espinho no sapato”, ou seja, um órgão limitador, fiscalizador e até desnecessário. Os outros dois servidores disseram que os secretários apóiam a atuação do Sistema de Controle Interno.

Apesar das limitações observadas, a nota média que o Sistema de Controle Interno de São José do Herval recebeu dos entrevistados, numa escala de 0 a 10, equivale a 7,68, sendo que dois servidores deram nota 8,5, um servidor deu nota 9,0, três servidores deram nota 8,0,

um deu nota 6,5 e um deu nota 5,0 um indicativo de que as referidas ações, se ainda não estão em nível de excelência, também não estão deixando a desejar, devendo somente ser ampliadas em alguns aspectos específicos e principalmente em tempo integral observando para que haja a segregação das funções para que tal serviço tenha efetividade. As notas dadas pelos servidores entrevistados ao Sistema de Controle Interno estão apresentadas no Gráfico 05:



**Gráfico 5 Nota dada pelos servidores entrevistados ao Sistema de Controle Interno.**

**Fonte: Autor (2011).**

#### **b. Resultado da pesquisa com os membros do Controle Interno Municipal**

O apêndice 02, contém sete perguntas, as quais foram dirigidas aos integrantes do Sistema de Controle Interno, dentre eles dois integrantes da Central de Controle Interno e quatro integrantes dos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno.

No primeiro questionamento a cerca de treinamento, os dois servidores da Central de Controle Interno e um servidor atuante nos Órgãos Setoriais disseram que possuem treinamento, embora para os dois integrantes da Central de Controle Interno tal treinamento é insuficiente para todas as obrigações atinentes a função que exercem, e as responsabilidades que possuem por terem tal função. Os outros servidores representantes dos Órgãos Setoriais disseram que não possuem treinamento específico para a função que exercem como integrantes do Sistema de Controle Interno municipal.

Quando questionados sobre o cumprimento das funções inerentes ao cargo que ocupam dentro do Sistema de Controle Interno municipal, cinco dos seis servidores questionados disseram que falta tempo para que tais funções sejam desempenhadas a contento e de acordo com o que a lei exige da função. Um integrante da Central de Controle Interno disse que está fazendo sua parte para que o trabalho seja realizado e que deve haver bom senso no julgamento de seu trabalho. No geral citou-se novamente que a falta de segregação

de funções existente e a falta de tempo exclusivo para atuação no controle, atrapalha a efetividade de todo trabalho de controle interno, pois certos servidores tem que auditar seu próprio serviço, o que foi citado por quatro dos seis questionados.

Quanto ao apoio do poder Executivo e legislativo nas ações do Sistema de Controle Interno, os servidores do Sistema de Controle se posicionaram da seguinte forma: dois disseram que tal apoio é parcial e visa mais um cumprimento de exigências legais do que um apoio proposto para um funcionamento efetivo. Os quatro servidores representantes dos Órgãos Setoriais disseram que há um certo apoio, sendo que dois deles, entendem que o município é pequeno e está fazendo sua parte. Um dos integrantes entende que os Órgãos Setoriais deveriam também receber gratificações para atuarem no controle, o que melhoraria os resultados.

Em se tratando dos demais servidores municipais e da população em geral, os integrantes do Sistema de Controle entendem que tais pessoas, têm dado apoio operacional para que o controle funcione. Um dos integrantes dos Órgãos Setoriais entende que o sistema precisa de mais reuniões e participação de todos os servidores do município para que a missão do sistema seja bem compreendida.

Os secretários municipais pela visão dos entrevistados possuem certo receio da atuação do Sistema de Controle Interno, embora apoiem a atuação dentro do possível. Os integrantes dos Órgãos Setoriais disseram que tais gestores têm certa preocupação quanto a apontamentos que suas secretarias possam receber (duas respostas neste sentido). Quanto aos dois servidores da Central de Controle, os mesmos dizem que tem recebido apoio na hora de fazerem as avaliações necessárias nas secretarias municipais. Um dos integrantes da Central salientou que o plano de trabalho contempla pouca inspeção nas secretarias o que não causa um atrito maior entre a central e os gestores.

Na questão da autonomia para que o Sistema exerça suas ações um dos membros dos Órgãos Setoriais não respondeu a pergunta e não quis comentar sobre o assunto. Os demais membros dos Órgãos Setoriais disseram que possuem autonomia, sendo que um dos membros da Central de Controle Interno disse que possui autonomia porém não possui tempo para a atuação, devido a outras funções que exerce no município.

Na última pergunta, quanto as dificuldades que um membro do Controle Interno encontra para exercer adequadamente suas ações no município, houve mais variação nas respostas sendo que o resultado foi o seguinte: Para os integrantes da Central de Controle Interno um deles entende que falta o tempo integral dedicado ao serviço de controle e o outro declarou que além do tempo fica difícil avaliar seu próprio trabalho (segregação de funções).

Um dos membros da Central de Controle Interno que atua como secretário da mesma, disse que uma das grandes dificuldades é apontar certos fatos ao Prefeito sendo que há muita proximidade e relação de amizade entre eles o que dificulta apontamentos mais diretos, também disse que é o Prefeito quem nomeia a comissão e isso tira um pouco da autonomia para o apontamento de certas falhas. Os integrantes dos Órgãos Setoriais tiveram o seguinte posicionamento: um dos membros disse que faltam reuniões para maior interação sobre as funções que cabe a cada um realizar. Dois membros disseram que falta remuneração para os integrantes dos Órgãos Setoriais o que melhoraria o trabalho dos mesmos. O quarto integrante acha que falta conhecimento sobre o assunto e tempo para atuação.

### **c. O Sistema de Controle Interno de São José do Herval – Análise das Entrevistas com a Central de Controle Interno e Órgãos Setoriais**

As atribuições do Sistema de Controle Interno de São José do Herval são definidas pela Lei Municipal 1026/2007. A fim de verificar o nível de efetividade dos membros da Central de Controle Interno, realizou-se a presente análise baseada nas respostas dos dois entrevistados, que foram, posteriormente, comparadas aos resultados obtidos nas entrevistas com os demais funcionários da administração municipal, descritos nos itens 4.1 e 4.2 do presente trabalho.

A Central de Controle Interno é composta por três servidores indicados pelo Prefeito municipal, através da portaria 128/2009 de 31 de dezembro de 2009, dos quais, dois foram entrevistados no mês de janeiro de 2011, e um é o autor do presente estudo. Ao serem questionados acerca da realização de treinamentos específicos para a atuação no referido setor, afirmaram que possuem pouco ou nenhum treinamento, visto que somente o presidente da Central de Controle Interno realiza cursos esporádicos, ficando assim responsável por repassar as informações aos demais servidores da equipe.

Os servidores do Sistema de Controle Interno de São José do Herval acreditam que tenham cumprido dentro das possibilidades oferecidas, com as funções do cargo que ocupam, apesar das limitações oriundas da reduzida qualificação e da não segregação de funções, visto que todos ocupam cargos de responsabilidade em outros setores da administração municipal. Os servidores da Central de Controle Interno destacam ainda que os poderes Executivo e Legislativo municipal apoiaram em parte, a atuação do Sistema de Controle Interno no ano de 2010, o que facilitou o desempenho de suas funções.

Os Secretários municipais, por sua vez, aceitam as ações do Sistema de Controle Interno por reconhecerem a obrigatoriedade legal do mesmo, porém reagem com certa desconfiança em relação à solicitação de documentos e informações, agindo como se estivessem vigiados.

Em relação à autonomia para a atuação, os entrevistados afirmaram usufruir de tal condição, a qual é considerada imprescindível para o sucesso do plano de trabalho do Sistema de Controle Interno.

Quando questionados acerca das maiores dificuldades encontradas para exercer adequadamente suas ações no município de São José do Herval, os entrevistados foram unânimes em afirmar que precisariam de mais incentivos para a ação, mais acesso aos deslocamentos necessários e principalmente maior disponibilidade de tempo e de maiores conhecimentos acerca das ações desenvolvidas.

Sendo assim, pode-se afirmar que os servidores da Central de Controle Interno de São José do Herval tem relativo conhecimento de suas funções, contudo, não as executam em sua íntegra em virtude de três condições que sobressaem-se das demais: os membros da Central de Controle não tem acesso à qualificação necessária para tal função, que é oferecida fora do município, todos os servidores responsáveis pelo Sistema de Controle Interno do município de São José do Herval realizam atividades em outros setores, contrariando as normas de previstas pela Lei Municipal 1026/2007. A terceira condição e não menos importante é a falta de tempo integral para atuação no Sistema de Controle, pelo menos por parte da Central de Controle Interno.

#### **d. Central de Controle Interno – Plano de Trabalho 2010**

No texto a seguir, apresenta-se o Plano de Trabalho da Central de Controle Interno do município de São José do Herval, para o exercício de 2010. No referido plano, descrevem-se os procedimentos relativos à tomada de contas dos órgãos e setores dos poderes Executivos e Legislativos municipal, referentes à gestão 2010, desenvolvidos pelo Setor de Controle Interno do município de São José do Herval. Segundo informações dos integrantes da Central de Controle Interno, responsáveis por sua elaboração, o Plano de Trabalho é flexível, possibilitando as adaptações que se fizerem necessárias para a realização de um processo eficaz de tomadas de contas, buscando resultados positivos e o eficiente controle das contas públicas. O cronograma de serviços é previsto mensalmente.

Para melhor entendimento, optou-se por apresentar o cronograma de trabalho da Central de Controle Interno em forma de sub-ítems, formados por quadros apresentando as ações previstas, mês a mês, seguidos do relatório mensal correspondente. A seguir, os mesmos são analisados à luz da fundamentação teórica existente, especialmente de acordo com a Lei Municipal 1026/2007, que organiza os mesmos critérios às necessidades do município.

i. Ações desenvolvidas em Janeiro de 2010

As ações previstas para o mês de janeiro de 2010, envolvendo diferentes ações da Central de Controle Interno foram:

Mês	Ações Previstas
JANEIRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manifestação conclusiva do Controle Interno referente segundo semestre de 2009.</li> <li>- Verificação do respeito ao limite da despesa total com pessoal, referente ao segundo semestre de 2009.</li> <li>- Reuniões de trabalho, desenvolvidas conforme a necessidade.</li> <li>- Realização de cursos e treinamentos fornecidos pelo município à equipe de Controle Interno. Isso é uma ação prevista que não foi realizada ou que foi realizada em parte por apenas um membro.</li> </ul>

**Quadro 1 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de janeiro de 2010.**

Percebe-se, no quadro de ações acima apresentado, a prioridade dada à fiscalização do destino dados às despesas referentes ao setor de pessoal, no ano de 2009. O relatório apresentado descrevia as ações realizadas, as datas das reuniões e as conclusões obtidas. Em relação às despesas de 2009, justificou-se que

[...] com base no levantamento de documentos do Sistema de Controle Interno da prefeitura de São José do Herval, a Central de Controle Interno fez a manifestação conclusiva do controle interno sobre o segundo semestre do exercício de 2009, a qual foi entregue por meio eletrônico ao tribunal de contas do Estado, bem como apurou as despesas realizadas com pessoal pelo poder Legislativo e Executivo municipal referente ao segundo semestre de 2009. (Central de Controle Interno 01/2010. São José do Herval. Anais, 2010).

Analisando-se o referido relatório, vê-se que não foram apontadas irregularidades pela Central de Controle Interno nos itens analisados, visto que, caso essas irregularidades

existissem, deveriam ser obrigatoriamente, encaminhadas ao Prefeito municipal e descritas no relatório. Contudo, é interessante destacar que o mesmo, em sua íntegra, somente discorre acerca de ações desenvolvidas, não referindo-se, em momento algum ao teor das mesmas.

Outro parágrafo constante no relatório da Central de Controle Interno de São José do Herval referente ao mês de janeiro de 2010 que merece atenção refere-se às reuniões do referido sistema: “Não teve reunião do Sistema de Controle Interno com os Órgãos Setoriais conforme determina o art. 11º da lei municipal nº 1026/2007, no mês de janeiro de 2010”.

Percebe-se que os servidores da Central de Controle Interno possuem conhecimento acerca da obrigatoriedade das reuniões, prevista na legislação municipal. Contudo, na íntegra do relatório, não aparecem justificativas para o descumprimento da lei, tampouco faz-se referência à qualquer sanção referente à infração cometida pelos elementos da Central de Controle Interno.

#### ii. Ações desenvolvidas em Fevereiro de 2010

Segundo o quadro 02, no qual estão descritas as ações previstas para o mês de fevereiro de 2010, o referido período seria de inúmeras atividades para o setor de Controle Interno do município, visto o montante de obras públicas em andamento. Observe o quadro a seguir:

Mês	Ações Previstas
FEVEREIRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificação de obras públicas em andamento no município.</li> <li>- Realização de cursos e treinamentos fornecidos pelo município, ao Controle Interno.</li> </ul>

**Quadro 2 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de fevereiro de 2010.**

Segundo o relatório acerca das ações desenvolvidas, foram apontadas irregularidades, sendo estas encaminhadas ao Prefeito municipal na forma de ofício com recomendação anexa:

Em Fevereiro de 2010, a Comissão Central de Controle Interno verificou, por amostragem, o andamento de uma obra na comunidade de Linha São Cristóvão onde emitiu a recomendação de nº 01/2010, pedindo providências quanto a instalação de luminárias na obra. Tal recomendação foi entregue ao Prefeito municipal que deu recebimento em 26 de fevereiro de 2010. Não houve treinamento dos integrantes da Central de Controle Interno. [...] Não teve reunião do Sistema de Controle Interno, no mês de fevereiro de 2010, com os Órgãos Setoriais conforme determina o art.

11º, da lei municipal nº 1026/2007. (Central de Controle Interno 01/2010. São José do Herval. Anais, 2010).

Novamente percebe-se que um dos dispositivos da lei que garantem a participação efetiva não foi observado: as reuniões mensais, a serem realizadas com os servidores responsáveis pelos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno, previstas no art. 11º da lei Municipal 1026/2007, novamente não foram realizadas. Contudo, as demais ações, dentre elas a elaboração de recomendações, a serem encaminhados ao Prefeito Municipal quando da detecção de irregularidades em qualquer setor, corresponde ao previsto no art. 6º da lei Municipal nº 1026/2007.

### iii. Ações desenvolvidas em Março de 2010

O mês de março marca o reinício das aulas, o pós-carnaval e conseqüentemente, a retomada ativa de todos os serviços públicos no Brasil que, historicamente, são desenvolvidos de maneira parcial entre os meses de janeiro e fevereiro, em virtude do elevado número de funcionários em férias.

No município de São José do Herval, as ações do Sistema Municipal de Controle Interno reservavam, para o mês de março, a verificação dos gastos com a Educação e a Saúde, dois órgãos de importância indiscutível na esfera da administração pública municipal, conforme apresentado no quadro 3:

Mês	Ações Previstas
MARÇO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificação de gastos com Educação referente exercício de 2009.</li> <li>- Verificação de gastos com saúde, referentes ao exercício de 2009.</li> <li>- Reunião com integrantes dos Órgãos Setoriais.</li> </ul>

**Quadro 3 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de março de 2010.**

Segundo relatório disponível, desenvolvido a partir das ações descritas,

Em março de 2010, conforme relatório nº 02/2010, foram verificados os gastos com educação e saúde referente o exercício financeiro de 2009, onde se constatou que os gastos estão dentro dos níveis desejados conforme disciplina legislação federal sobre o assunto. Tal relatório foi entregue ao Prefeito municipal no dia 10 de março de 2010.

As reuniões mensais com os servidores dos Órgãos Setoriais também foram retomadas no referido período, visto que “no dia 12 de março de 2010, conforme ata nº 05/2010, foi realizada reunião com os integrantes dos Órgãos Setoriais, conforme determina o art. 11º, da

lei municipal nº 1026/2007”. Contudo, no relatório, não constam os assuntos debatidos na referida reunião, tampouco as decisões tomadas. Também não são listadas, em momento algum, possíveis justificativas para a não realização das reuniões nos meses anteriores.

#### iv. Ações desenvolvidas em Abril de 2010

No mês de abril de 2010, foram analisados pela Central de Controle Interno do município diferentes assuntos relacionados exclusivamente à Secretaria da Saúde, apresentados no quadro 4, os quais relacionam-se em especial às despesas referentes a gastos com viagens e transporte de pessoas, distribuição de medicamentos e os resultados do PSF – Programa de Saúde da Família - em âmbito geral.

Mês	Ações Previstas
ABRIL	- Auditoria na Secretaria municipal da Saúde, nos seguintes segmentos: a) Viagens e transporte de pessoas; b) Distribuição de medicamentos; c) Resultados do PSF em âmbito geral.

**Quadro 4 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de abril de 2010.**

O relatório referente ao mês de abril de 2010 apresentava entre outras constatações a seguinte afirmação:

Quanto ao mês de abril a Central de Controle Interno fez uma reunião de trabalho no dia 15 de abril de 2010 onde tratou sobre auditoria na unidade sanitária nos setores de Viagens e transporte de pessoas; distribuição de medicamentos e resultados do PSF em âmbito geral. A Central de Controle Interno emitiu relatório de nº 03/2010, não tendo encontrado problemas em tais setores, o qual foi recebido pelo Prefeito em 15 de abril de 2010.

No referido relatório, além de descrever as ações realizadas pela Central de Controle Interno, também apontava os resultados alcançados, destacando que os mesmos integram documento específico, encaminhado ao Prefeito.

Contudo, novamente observam-se irregularidades nas ações do referido setor, em relação ao predisposto na legislação atual, visto que não teve reunião do Sistema de Controle Interno, no mês de abril de 2010, com os Órgãos Setoriais conforme determina o art. 11º, da lei municipal Nº 1026/2007”. A fim de compreender os motivos que levam à não realização das referidas reuniões, previstas como obrigatórias na Lei Municipal Nº 1026/2007, encaminhou-se um questionário a ser respondido pelo presidente da Central de Controle Interno do município, o qual será, posteriormente, analisado à luz da legislação atual.

## v. Ações desenvolvidas em Maio de 2010

As ações previstas para o mês de maio de 2010 relacionam-se principalmente ao setor de almoxarifado, conforme visualizado no quadro 5:

Mês	Ações Previstas
MAIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditoria no setor de almoxarifado, nos seguintes segmentos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Verificação dos bens em estoque em relação aos registros em fichas de estoque.</li> <li>b) Inventário periódico dos bens.</li> <li>c) Condições de limpeza, iluminação e segurança do setor de almoxarifado.</li> </ul> </li> <li>- Realização de cursos e treinamentos fornecidos pelo município aos membros do controle interno.</li> <li>- Verificação de Setores da Secretaria Municipal de Obras, analisando-se:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ferramentas e materiais usuais.</li> <li>b) Controle da frota da secretaria.</li> <li>c) Realização de serviços de máquinas.</li> </ul> </li> </ul>

**Quadro 5 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de maio de 2010.**

De acordo com o cronograma de ações apresentado pela Central de Controle Interno, os serviços de fiscalização seriam direcionados ao setor de almoxarifado, o qual, em São José do Herval, é realizado de forma manual e não sistemática, através do uso de planilhas preenchidas por responsáveis de cada setor:

Em maio de 2010, a Central de Controle Interno fez auditoria no setor de almoxarifado, onde fez a verificação de bens em estoque x ficha de estoque; Inventário periódico dos bens; condições de limpeza, iluminação e segurança do setor de almoxarifado. E não fez conforme programado no plano de trabalho a verificação de Setores da Secretaria Municipal de Obras como: ferramentas e materiais usuais; controle da frota da secretaria e realização de serviços de máquinas.

Percebe-se, pelo teor do relatório, que as ações previstas não foram realizadas integralmente, porém não são citadas justificativas para tal comportamento. O referido relatório foi encaminhado ao Prefeito no dia 03 de maio de 2010 (relatório 04/2010) e, segundo informações constantes em sua íntegra, “não se encontraram problemas nos itens referentes ao controle de almoxarifado”.

Além da realização de verificação parcial, ao contrário da fiscalização integral prevista no plano de ação, a Central de Controle Interno de São José do Herval também não realizou a reunião com os Órgãos Setoriais, prevista como obrigatória na lei Municipal 1026/2007: “Neste mês também não teve reunião do Sistema de Controle Interno com os Órgãos Setoriais”.

vi. Ações desenvolvidas em junho de 2010

No mês de junho de 2010, as ações previstas pela Central de Controle Interno, conforme descrito no quadro 6, foram previstas relacionando-se diretamente ao setor de pessoal, prevendo-se uma auditoria em especial no setor de pessoal que visa o controle de despesas, a verificação de manual de descrição de funções, o controle de efetividade funcional e o controle de faltas funcionais, bem como os programas de qualificação funcional, previsão de férias, treinamento de pessoal e contratos temporários, os quais foram analisados à luz da legislação em vigor.

Mês	Ações Previstas
JUNHO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditoria no setor de pessoal, nos seguintes segmentos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Controle de despesas com pessoal.</li> <li>b) Manual de descrição de funções.</li> <li>c) Controle de efetividade funcional.</li> <li>d) Controle de faltas funcionais.</li> <li>e) Programa de qualificação funcional.</li> <li>f) Programa de previsão de férias;</li> <li>g) Programa de treinamento de pessoal.</li> <li>h) Contratos temporários x legislação.</li> </ul> </li> <li>- Reunião com unidade setorial do Controle Interno.</li> <li>- Realização de cursos e treinamentos do Controle Interno disponibilizados pelo município.</li> </ul>

**Quadro 6 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de junho de 2010.**

Segundo relatório apresentado

Após a verificação de tais itens a Central de Controle Interno emitiu relatório nº 05/2010 que recomenda que se faça um manual de funções determinando os

responsáveis pelas tarefas dentro de cada setor, para que possa haver cobrança direta sobre os servidores.

Conforme ata nº 08/2010, no dia 15 de junho os integrantes da Central de Controle Interno se reuniram com os Órgãos Setoriais para informarem aos mesmos sobre o andamento dos trabalhos desenvolvidos até o momento, realizando a segunda reunião no total de seis meses de trabalho realizado. Os cursos previstos também não constam como realizados.

vii. Ações desenvolvidas em julho de 2010

As ações desenvolvidas pela Central de Controle Interno para o mês de julho de 2010 seguiram o quadro de ações previstas, apresentado no quadro 7:

Mês	Ações Previstas
JULHO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificação da observância quanto ao limite da despesa total com pessoal, referente ao primeiro semestre de 2010.</li> <li>- Análise do andamento da LDO referente ao exercício de 2010, com previsão de seu cumprimento.</li> <li>- Reunião com unidades setoriais do Controle Interno.</li> <li>- Verificação junto aos setores de cobrança e jurídico, em relação à dívida ativa do município, verificando-se se a mesma está sendo cobrada.</li> <li>- Realização de cursos e treinamentos fornecidos pelo município ao Controle Interno.</li> </ul>

**Quadro 7 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de julho de 2010.**

Sendo assim, analisou-se o limite da despesa total com pessoal referente 1º semestre de 2010, o acompanhamento do andamento da LDO exercício de 2010 com previsão de seu cumprimento e a verificação junto ao setor de cobrança e setor jurídico sobre dívida ativa, investigando-se se a mesma está sendo cobrada regularmente. Segundo informações do referido órgão:

Com base em tais serviços foi elaborado o relatório de nº 06/2010 onde a Central de Controle Interno em seu papel da análise do andamento das diretrizes orçamentárias elencou algumas atividades que ainda não foram contempladas, dando vistas ao Prefeito municipal.

No mês de julho de 2010, novamente não realizou-se a reunião do Sistema de Controle Interno com os Órgãos Setoriais, conforme determina o art. 11º da lei municipal nº 1026/2007. Tampouco se faz qualquer referência, na íntegra do relatório, acerca dos motivos

para não realização das reuniões com os Órgãos Setoriais. O relatório também não refere-se a possível treinamento realizado pelos integrantes da Central de Controle Interno, previstos no quadro de ações.

viii. Ações desenvolvidas em agosto de 2010

No mês de agosto de 2010, a Central de Controle Interno realizou auditoria de setores ligados à Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SMEC, conforme apresentado no quadro 08. Segundo relatório apresentado, não houve registros de irregularidades. As constatações obtidas integram o relatório de nº 7/2010, o qual foi recebido pelo Prefeito Municipal no dia 27 de agosto de 2010.

Mês	Ações Previstas
AGOSTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditoria na Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SMEC, nos seguintes segmentos: Controle da efetividade de pessoal, aplicação dos 25% da receita tributária no MDE, plano de carreira x normas e LDB, professores educação infantil x formação mínima, aplicação 50% Fundef x professor sala de aula, professores x desvios de função.</li> <li>- Reunião com unidades setoriais.</li> <li>- Realização de cursos e treinamentos fornecidos pelo município ao Controle Interno.</li> </ul>

**Quadro 8 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de agosto de 2010.**

No mês de agosto, a reunião dos integrantes do Sistema de Controle Interno com os Órgãos Setoriais, conforme determina o art. 11º, da Lei Municipal nº 1026/2007, foi realizada, na data de 26/08/2010. Na referida reunião, foram passadas orientações aos integrantes dos Órgãos Setoriais, referentes à organização legal dos diferentes setores.

Não se registraram informações acerca de cursos e qualificações realizadas pelos integrantes do Sistema de Controle Interno no mês de agosto de 2010.

ix. Ações desenvolvidas em setembro de 2010

Em setembro de 2010, a Central de Controle Interno realizou auditoria na Secretaria Municipal de Administração, conforme ação prevista, apresentada no quadro 9, verificando planilhas de cotação de preços, existência de ordens de compras e averbação no registro de

imóveis dos bens públicos. As constatações obtidas com a ação desenvolvida foram apresentadas em forma de relatório, o qual foi encaminhado ao Prefeito no dia 15 de setembro de 2010. Na íntegra do referido relatório, a Central de Controle Interno recomenda providências quanto à cotação de preços e a existência de ordens de compra.

Mês	Ações Previstas
SETEMBRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditoria na Secretaria Municipal de Administração, nos seguintes setores:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Planilhas de cotação de preços.</li> <li>b) Ordens de compras.</li> <li>c) Processos de dispensa e inexigibilidade;</li> <li>d) Cumprimento dos prazos contratuais;</li> <li>e) Averbação no registro de imóveis dos bens públicos.</li> <li>f) Atas da comissão de licitações e seus processos.</li> </ul> </li> <li>- Visita em obras contratadas pelo município;</li> <li>- Reunião com órgão setorial do controle interno.</li> <li>- Realização de cursos e treinamentos fornecidos pelo município ao Controle Interno.</li> </ul>

**Quadro 9 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de setembro de 2010.**

As demais ações previstas para o mês de setembro de 2010, ou seja, a verificação de processos de dispensa e inexigibilidade de licitações, a análise do cumprimento dos prazos contratuais, a verificação das atas da comissão de licitações e seus processos, bem como visitas em obras contratadas pelo município, não foram executadas pela central de controle. Também não se encontrou registros de cursos e treinamentos fornecidos pelo município ao Controle Interno, previstos no cronograma de ações, assim como a reunião mensal do Sistema de Controle Interno com os Órgãos Setoriais, conforme determina o art. 11º, da lei municipal nº 1026/2007, não foi realizada.

Conforme informações disponíveis no relatório mensal do Sistema de Controle Interno do Município de São José do Herval, além das ações previstas inicialmente, no mês de setembro de 2010 foram enviadas informações ao tribunal de contas do Estado, as quais foram solicitadas pelo ofício circular DCF nº 32/2010.

## x. Ações desenvolvidas em outubro de 2010

Conforme apresentado no quadro 10, a Comissão de Controle Interno do município de São José do Herval programou para o mês de outubro de 2010 a realização dos seguintes serviços: auditoria na Secretaria Municipal da Fazenda com a verificação do princípio da competência na emissão de empenhos, registro atualizado da movimentação do almoxarifado, entrega dos SIAPC, RREO, GFISCAL E REG, verificação sobre as informações a serem enviadas ao SISCOP, conferência mensal da aplicação MDE e ASPS, verificação de adiantamento a servidores e conferência da idoneidade dos documentos anexados aos empenhos.

Mês	Ações Previstas
OUTUBRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditoria na Secretaria Municipal da Fazenda               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Princípio da competência na emissão de empenhos;</li> <li>b) Registro atualizado da movimentação do almoxarifado.</li> <li>c) Entrega dos SIAPC, RREO, GFISCAL E REG;</li> <li>d) Informação ao SISCOP;</li> <li>e) Conferência mensal da aplicação MDE e ASPS;</li> <li>f) Adiantamento a servidores.</li> <li>g) Conferência da idoneidade dos documentos anexados aos empenhos;</li> </ul> </li> <li>- Realização de cursos e treinamentos oferecidos pelo poder público municipal aos integrantes do Controle Interno.</li> <li>- Reunião com integrantes dos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno.</li> </ul>

**Quadro 10 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de outubro de 2010.**

Segundo informações constantes em relatório do referido órgão

Os trabalhos foram realizados no dia 03 de novembro de 2010 onde foi emitido o relatório nº 09/2010, da mesma data. Quanto ao item verificação do princípio da competência na emissão de empenhos o mesmo não foi verificado, as informações a serem enviadas ao SISCOP também não foram verificadas e para o restante dos itens a comissão verificou e entendeu que estão dentro da normalidade.

Além das informações apresentadas, não encontraram-se registros de outras ações, principalmente em relação à cursos e qualificação dos funcionários integrantes do Sistema de Controle Interno. Ainda segundo o relatório citado, “No mês de outubro não houve reunião

do Sistema de Controle Interno com os Órgãos Setoriais conforme determina o art. 11º, da lei municipal nº 1026/2007”.

xi. Ações desenvolvidas em novembro de 2010

Para o mês de novembro de 2010, a Comissão de Controle Interno programou a realização de solicitação e análise de relatório aos secretários municipais, referentes ao exercício financeiro de 2010 – LDO X realizações, bem como informações acerca de providências para realização do que ainda não foi realizado. Também programou visita a todas as secretarias para saber de possíveis dificuldades na operacionalização de suas atribuições, as quais estão apresentadas no quadro 11:

Mês	Ações Previstas
NOVEMBRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pedido de relatório aos secretários referente exercício financeiro de 2010 – LDO X realizado e providências para realização do que ainda não foi realizado.</li> <li>- Visita a todas as secretarias para saber de possíveis dificuldades na operacionalização de suas atribuições.</li> <li>- Realização de cursos e treinamentos ofertados pelo poder público municipal ao Controle Interno.</li> <li>- Reunião com unidades setoriais.</li> </ul>

**Quadro 11 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de novembro de 2010.**

Contudo, no transcorrer das ações, verificou-se que a Central de Controle Interno não conseguiu cumprir todas as metas pré-estabelecidas: durante o mês de novembro, realizou reunião com secretários municipais fazendo levantamento das maiores necessidades das secretarias, elaborando a partir delas o relatório de nº 10/2010, no qual se indicou a necessidade de que todas as licitações e contratos tenham um fiscal para acompanhamento de suas ações. O referido relatório foi entregue ao Prefeito municipal no dia 10 de novembro de 2010.

Contudo, as demais ações previstas, dentre elas a análise acerca do exercício financeiro de 2010 LDO X realizações e a reunião do Sistema de Controle Interno com os Órgãos Setoriais conforme determina o art. 11º, da lei municipal nº 1026/2007, não foram realizadas.

xii. Ações desenvolvidas em dezembro de 2010

No mês de dezembro de 2010, no plano de trabalho do Sistema de Controle Interno do município de São José do Herval previa-se inúmeras ações, dentre elas a auditoria na Secretaria Municipal da Agricultura, Indústria, Comércio e Turismo, a fim de verificar os subsídios de sementes de milho, o funcionamento do programa de inseminação artificial, a realização de projetos ambientais, além da análise dos relatórios da EMATER referentes às atividades desenvolvidas durante o ano. As referidas ações são descritas no quadro 12, apresentado a seguir:

Mês	Ações Previstas
DEZEMBRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditoria na Secretaria Municipal da Agricultura Indústria comércio e turismo.</li> <li>- Verificação dos subsídios de sementes de milho;</li> <li>- Verificação de projetos ambientais;</li> <li>- Verificação do funcionamento do programa de inseminação artificial;</li> <li>- Relatórios EMATER das atividades desenvolvidas;</li> <li>- Reunião Órgãos Setoriais;</li> <li>- Realização de cursos e treinamentos para os integrantes do Controle Interno.</li> </ul>

**Quadro 12 ações previstas pela Central de Controle Interno de São José do Herval para o mês de dezembro de 2010.**

Contudo, as ações previstas não foram totalmente executadas. Foi elaborado o relatório de nº 11/2010 no qual se apresentam observações sobre o programa de subsídios de milho semente e sobre o programa de inseminação artificial, o qual foi entregue ao Prefeito municipal no dia 31 de dezembro de 2010.

Em dezembro não houve reunião do Sistema de Controle Interno com os Órgãos Setoriais conforme determina o art. 11º, da lei municipal nº 1026/2007.

No mês de dezembro a Central de Controle Interno também realizou o plano de trabalho para o exercício de 2011, o qual foi apresentado em documento específico ao Prefeito Municipal.

Após a análise do Plano de Ação para o ano de 2010, realizou-se nova entrevista com os membros da Central de Controle Interno do município de São José do Herval, a fim de obter informações e justificativas acerca de algumas irregularidades observadas.

A primeira das três questões que surgiram com a análise do referido plano foi: “Percebe-se, na íntegra do relatório, que os membros da Central de Controle Interno do município de São José do Herval não realizaram, em diferentes meses, as reuniões mensais com os servidores responsáveis pelos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno, previstas no art. 11º da lei Municipal 1026/2007. Qual a justificativa?”. Os membros do Sistema de Controle Interno argumentaram que os responsáveis pelos Órgãos Setoriais não se disponibilizam para as reuniões, sendo então sugerido que tal constatação fosse levada ao conhecimento do Prefeito Municipal.

A segunda questão, “Quais os procedimentos adotados quando não são realizadas todas as ações previstas no Plano anual elaborado pela Central de Controle Interno? No que isso pode ser prejudicial ao município?”, um dos entrevistados afirmou que o Plano de ações é flexível pois, em virtude da segregação de funções, nem sempre é possível realizar todas as ações previstas. Um dos membros não opinou e o terceiro deles afirmou que, na realidade, quando não é possível realizar as ações previstas em sua plenitude, realiza-se uma pseudo avaliação, destacando que “Vai ter que ficar maquiado, pois não tem uma verdade a ser disponibilizada com todos os dados”.

A terceira e última questão, “As recomendações aprovadas pelo Prefeito Municipal não foram publicadas no quadro de avisos da prefeitura municipal, contrariando as orientações do Art. 5º, parágrafo único, do regimento interno do Sistema de Controle Interno, aprovado pelo decreto nº 47/2007 de 15 de outubro de 2007. Que atitudes foram tomadas para sanar tal irregularidade?”, sendo que os membros da Central de Controle afirmaram que, a partir de 2011, tal medida vem sendo observada com exatidão.

#### e. Estruturação do Sistema de Controle Interno e a base legal

Quanto a estruturação do Sistema de Controle Interno da prefeitura municipal de São José do Herval, foi feito um levantamento documental no qual se constatou o seguinte: A lei municipal que rege o funcionamento do Sistema de Controle Interno é a lei nº 1026/2007 de 12 de setembro de 2007, a qual foi descrita acima e que determina juntamente com o Decreto municipal nº 47/2007 de 15 de outubro de 2007 derivado de tal lei, que os integrantes da Central de Controle Interno e dos Órgãos Setoriais, devem ser detentores de cargos de provimento efetivo e portadores de estabilidade, os quais devem ser indicados pelo Prefeito municipal, e que serão designados pelo período de dois anos, podendo ser reconduzidos por períodos iguais e sucessivos. Em se tratando da Central de Controle Interno do município de

São José do Herval, verificou-se a seguinte composição: A portaria de nº 128/2009 designou de acordo com o decreto 47/2007 três membros para atuarem na Central de Controle Interno, sendo que todos os membros são servidores efetivos e estáveis, obedecendo as regras legais para ocupação de tais cargos. A Lei municipal 1026/2007 de 12 de setembro de 2007 ainda discorre em seu artigo 4º sobre a formação profissional de tal central de controle dizendo que deve ser composta por:

I – 01 (um) contador ou técnico em contabilidade, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade;

II – 02 (dois) servidores de nível médio ou superior, com experiência comprovada em administração pública municipal.

A referida lei ainda pondera em seu § 2º que não poderão ser escolhidos para integrar a Central de Sistema de Controle Interno servidores que tenham sido declarados, administrativa ou judicialmente, em qualquer esfera, de forma definitiva, responsáveis pela prática de atos considerados irregulares e/ou lesivos ao patrimônio público. No § 3º fixa que os integrantes da Central de Controle Interno farão jus ao recebimento de uma gratificação mensal no valor de 50% (cinquenta por cento) sobre o salário básico municipal, para atuarem nestes cargos. Visto isso se verificou na documentação existente que a formação da Central de Controle Interno contém um técnico contábil, com experiência em administração municipal, (22 anos de atuação no município), bem como um tesoureiro, com formação de segundo grau com experiência também de 22 anos de serviço público municipal e como terceiro integrante um tecnólogo em Gestão Pública com formação universitária, com 21 anos de serviço público municipal e vários cursos e treinamentos na área de controle interno. Todos os integrantes da Central também recebem a gratificação mencionada acima. Com base nisso vê-se que o princípio da legalidade está sendo contemplado na formação da Comissão Central de Controle Interno, porém há uma afronta ao princípio da segregação de funções, pois o município conta com apenas um tesoureiro e um técnico contábil os quais estão atuando nos seus referidos cargos e atuando na Central de Controle Interno, fazendo serviços de fiscalização interna. Com isso, ambos os servidores devem, por força da função que ocupam, fiscalizar seus próprios cargos ferindo vários princípios constitucionais nessa atuação, com eles a segregação de funções já citada. O terceiro membro da central também executa outros serviços como por exemplo, é o responsável pela comissão de avaliação do estágio probatório entre outras atribuições, incorrendo na mesma situação citada.

Há também que se falar na composição dos responsáveis pelos Órgãos Setoriais, a qual também foi verificada por levantamento documental e constatou-se a seguinte situação:

verificou-se a existência da portaria nº 47/2010, que designa os integrantes dos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno composto por oito integrantes e tendo a seguinte composição: como representante da Secretaria Municipal da Administração tem-se uma servidora, o mesmo ocorrendo na Secretaria Municipal da Fazenda onde se tem um servidor, na secretaria municipal de educação e cultura onde tem como representante uma servidora, na Secretaria Municipal de Obras viação e trânsito onde tem um servidor. Porém na Secretaria Municipal da Agricultura e na Secretaria de Saúde, constatou-se a presença de uma servidora estatutária, mas não estável, o que contraria a legislação vigente. Como representante do Gabinete do Prefeito encontra-se a mesma situação onde há uma servidora estatutária, mas não estável e por último na Câmara municipal de vereadores onde a representante não era nem estatutária nem estável contrariando duplamente a legislação municipal em vigor.

**f. Averiguação quanto ao acompanhamento do direcionamento dos recursos financeiros e a obediência aos princípios da legalidade, da moralidade, da publicidade, da impessoalidade e da eficiência**

Neste item verificou-se que não houve atuação por parte dos Órgãos Setoriais em tal matéria. No tocante a Central de Controle Interno verificou-se que, em alguns relatórios a aplicação dos princípios da legalidade, da publicidade e da eficiência. Porém, constata-se que a própria Central de Controle Interno contrariando orientação do regimento interno não publicava as recomendações expedidas no quadro mural da prefeitura. Quanto a destinação dos recursos financeiros verificou-se que nenhum processo licitatório foi fiscalizado em sua íntegra e que é em tais processos que a maioria dos recursos financeiros são investidos. Portanto, o trabalho do sistema nestes quesitos não foi efetivo, seja por falta de tempo ou outro motivo que possa ter ocorrido.

**g. Exame das providências tomadas referente às recomendações expedidas pelo Sistema de Controle Interno**

No levantamento documental realizado na prefeitura municipal constatou-se que as recomendações efetuadas pela Central de Controle Interno foram levadas até o Prefeito municipal, o qual deu seu visto de recebimento e tomou providências em relação a recomendação de nº 01/2010 na qual a comissão apontou problemas na instalação elétrica na escola municipal Tomé de Souza, vindo o secretário de educação a exigir providências para saneamento das irregularidades apontadas o que foi feito pela empresa construtora e

verificado pela Central de Controle Interno as correções exigidas. No relatório de nº 05/2010 pediu-se providências ao senhor Prefeito para a elaboração de um manual de funções para cada setor distribuindo a competência de cada servidor e as respectivas responsabilidades dos mesmos, constatou-se que quanto a isso nada foi feito. No relatório de nº 06/2010 a Central de Controle Interno verificou a execução dos programas orçamentários os quais constavam na Lei de Diretrizes Orçamentárias para serem executados no exercício de 2010, muitos dos programas já haviam sido executados e a comissão recomendou a atenção nos programas que ainda não tinham sido contemplados. Verificou-se que foram tomadas providências quanto a estes itens. No relatório de nº 08/2010 a Central de Controle Interno recomendou que fossem feitas ordens de compra para aquisições de mercadorias e serviços o qual foi recebido pelo Prefeito municipal em 15 de setembro de 2010, tais providências passaram a ser tomadas por alguns setores, até o final do ano conforme verificou-se, porém, não foi feito em todos os setores. No relatório de nº 10/2010 a Central de Controle Interno recomendou que fosse indicado um fiscal para cada licitação que o município realiza-se, para que tal fiscal ficasse responsável para verificação do processo e recebimento de materiais ou serviços da licitação. Tal relatório foi recebido pelo Prefeito em 10 de novembro de 2010 o qual determinou que a recomendação fosse cumprida o que foi verificado e aconteceu. No tocante as recomendações vê-se que, algumas tiveram resposta adequada por parte do poder executivo, enquanto que outras tiveram resposta em parte ou não tiveram soluções adequadas no período examinado.

#### **h. Reuniões de trabalho entre a Central de Controle Interno e os Órgãos Setoriais**

Verificou-se o texto da Lei Municipal nº 1026/2007 que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno no município de São José do Herval, em seu art. 11º que a central do Sistema de Controle Interno deveria reunir-se no mínimo uma vez por mês, com os servidores responsáveis pelos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno. Na análise das atas das reuniões do Sistema de Controle Interno verificou-se que houve durante o ano de 2010 apenas três reuniões entre a Central de Controle Interno juntamente com os integrantes dos Órgãos Setoriais, o que contraria as normas legais.

#### **i. Auditorias de campo por parte da comissão Central de Controle Interno**

Na análise documental realizada constatou-se que houveram auditorias externas realizadas por parte da Central de Controle Interno em obras públicas as quais foram

precedidas de relatórios circunstanciados e recomendações que foram encaminhadas ao Prefeito municipal. No entanto, verificou-se que houveram poucas auditorias embora com bons resultados, o que demonstra que realmente falta tempo integral para que o trabalho da Central de Controle Interno seja realmente efetivo.

## 5 CONCLUSÃO

Analisando-se a totalidade das ações desenvolvidas pela Central de Controle Interno durante o ano de 2010

- pode-se apresentar algumas conclusões, que permitem-nos compreender melhor o processo desenvolvido, dentre elas:

- O plano de trabalho elaborado pela Central de Controle Interno para o ano de 2010 não foi seguido em sua íntegra. Contudo, percebe-se que tal ação é decorrente, em grande parte, pela não segregação de funções dos servidores membros do referido sistema, visto que o acúmulo de funções impede que todas sejam realizadas de maneira integral e efetiva.

- De acordo com os princípios estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União – TCU, para que haja lisura no processo de controle exercido pela Central de Controle Interno municipal, deve haver a segregação de funções, porém, vislumbra-se a participação direta de um tesoureiro e de um técnico contábil e de um terceiro integrante da Central de Controle Interno que também possui outras atribuições. Tal princípio é afrontado plenamente na composição do Sistema de Controle Interno do Município de São José do Herval.

- Os Órgãos Setoriais, mencionados no art. 3º, inciso II da Lei municipal 1026/2007, devem ser formados por servidores efetivos e estáveis segundo a legislação. Contudo, os servidores nomeados para tal função, de acordo com a Portaria Municipal nº 74/2010, não correspondem aos princípios legais, visto que os servidores representantes da Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social, da Secretaria Municipal da Agricultura, Indústria, Comércio e Turismo, do Gabinete do Prefeito são efetivos, porém não possuem ainda estabilidade no cargo. Além disso, o servidor representante da Câmara Municipal de Vereadores não é efetivo e conseqüentemente, não é estável. Sendo assim, pode-se afirmar que, nos Órgãos Setoriais é detectado o não cumprimento da legislação municipal vigente.

Todos os relatórios e recomendações enviadas ao Prefeito municipal foram transcritas em livro de atas com igual teor ao enviado para o Prefeito municipal, buscando-se evitar que tais recomendações ou relatórios pudessem ser modificados ou burlados com o tempo.

- As recomendações aprovadas pelo Prefeito municipal não foram publicadas no quadro de avisos da prefeitura municipal, contrariando as orientações do Art. 5º, parágrafo único, do regimento interno do Sistema de Controle Interno, aprovado pelo decreto nº 47/2007 de 15 de outubro de 2007.

- O Sistema de Controle Interno de São José do Herval não realizou todas as fiscalizações acerca das recomendações efetuadas, a fim de verificar se as mesmas haviam

sido atendidas pelo órgão notificado, sendo que nas verificações realizadas nem todas tinham as providências tomadas conforme as recomendações expedidas.

- Percebe-se que as reuniões do Sistema de Controle Interno com os Órgãos Setoriais, conforme determina o art. 11º da Lei Municipal nº 1026/2007, não foram realizadas nos meses de janeiro, fevereiro, abril, maio, julho, setembro, outubro novembro e dezembro de 2010, tendo causado uma falta de sintonia entre os Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno e a Central de Controle Interno. Ao serem questionados acerca de tal situação, os membros da Central de Controle Interno do município em estudo afirmaram que os responsáveis pelos Órgãos Setoriais não se disponibilizam para as reuniões, o que não justifica a infração cometida.

- A Central de Controle Interno não realizou todas as auditorias previstas no Plano de Ações para 2010, e dentre as realizadas algumas foram realizadas por amostragem, não totalizando o universo de fiscalização inerente às funções previamente definidas.

- Os treinamentos do Sistema de Controle Interno para o ano de 2010, previstos para serem mensais, foram realizados em períodos esporádicos e por apenas um dos integrantes. Estes treinamentos foram realizados fora do município.

Enfim, é possível afirmar que no município de São José do Herval, RS, O trabalho do Sistema de Controle Interno da prefeitura municipal de São José do Herval, durante o ano de 2010, não foi efetivo por não ter conseguido realizar as tarefas de sua responsabilidade, por haver a não separação de funções e por falta de tempo exclusivo para tais ações de controle. Com base nas conclusões obtidas, sugere-se aos gestores públicos uma análise detalhada das atribuições do referido setor e correção dos problemas apontados. Ao município fica a sugestão de dotar tais setores das condições necessárias para que estes possam exercer suas funções de acordo com o previsto na legislação em vigor, garantindo não somente a segurança do gestor e dos mandatários locais, como também o direito dos cidadãos representados.

A hipótese que norteou a pesquisa foi comprovada: O trabalho do Sistema de Controle Interno da prefeitura municipal de São José do Herval, durante o ano de 2010, não foi efetivo por não ter conseguido realizar as tarefas de sua responsabilidade, tendo como principal motivo a não segregação de funções por parte dos integrantes da Central de Controle Interno.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M. PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

ALCANTARA, C. M. **Constituição, Economia e Desenvolvimento**: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2009, n. 1, Ago-Dez. p. 24-49. 49.

ANDRADE, M. M. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

ANDRÉ, M. Contratos de gestão como instrumentos de promoção de qualidade e produtividade no setor público. **Revista Indicadores de Qualidade e Produtividade**. IPEA (1), FEV. 1993.

APPOLINÁRIO, Fábio. **Metodologia da Ciência**: filosofia e prática de pesquisa. São Paulo: Thomson Pioneira, 2006.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria Geral dos Sistemas**. Ed. Vozes; 1975.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual prático de controle interno na administração pública municipal**. Curitiba: Juruá, 2007.

BOYLE, Richard. **Managing public sector performance**. Dublin: Institute of Public Administration, 1989. Disponível em <<http://www.abdconst.com.br/revista/osprincipios2.pdf/>>. Acesso em: 16/02/2011.

BRASIL, D. O. U. **LEI Nº 4.320/1964**. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1964/4320.htm/>>. Acesso em: 15/08/2010.

\_\_\_\_\_, D. O. U. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 15/08/2010.

\_\_\_\_\_, D. O. U. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. 20 de outubro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 15/08/2010.

\_\_\_\_\_, D. O. U. **Lei Complementar nº 101**. 04 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei\\_responsabilidade\\_fiscal.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp)>. Acesso em: 18/08/2010.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Editado por Antônio de Paulo. 11. ed. Brasília: Senado Federal, 1988. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

COSTA, S. F. **Método Científico: Os caminhos da investigação**. São Paulo: HARBRA Ltda, 2001.

COSTA, I. O. **A avaliação do Sistema de Controle Interno dos municípios no combate aos atos de improbidade administrativa: um estudo de caso**. UFRN: Programa de Pós-Graduação em Administração, 2009.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Informação da Consultoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado do RS n 44/03**. Aprovada pelo Tribunal Pleno em sessão de 04-02-2004.

FERREIRA, A. B. H. **Mini Aurélio Século XXI**. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

LAKATOS, M. E; MARCONI, A. M. **Metodologia do trabalho científico**. 6ª edição. São Paulo: Atlas S. A., 2001.

LOPES, José Gabriel da Cunha. **Gerenciamento dos gastos públicos: uma digressão**. São Paulo: Atlas S. A., 2000.

MARTINS, S. **Flexibilização das Condições de Trabalho**. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2002. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/32832/public/32832-40730-1-PB.pdf>>. Acesso em 13/03/2011>. Acesso em: 04 de abril de 2011.

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

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 13ª ed. Editora Atlas S. A., São Paulo, 2003.

MUNICIPIO DE SÃO JOSÉ DO HERVAL. **Lei Municipal 587/2000**. 12/09/2000.

\_\_\_\_\_ **Lei Municipal 627/2001**. 15/05/2001.

\_\_\_\_\_ **Lei Municipal 723/2002**. 09/07/2002.

\_\_\_\_\_ **Lei Municipal 812/2004**. 17/02/2004.

\_\_\_\_\_ **Decreto Municipal 47/2007**. 15/10/2007.

\_\_\_\_\_ **Lei Municipal 1026/2007**. 12/09/2007.

\_\_\_\_\_ **Portaria nº 128/2009**. 31/12/2009.

\_\_\_\_\_. **Central de Controle Interno**. São José do Herval. Anais, 2010.

NASSUNO, Marianne. O controle social nas organizações sociais no Brasil. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999, p. 335-361.

PEREIRA, L. SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

RAMOS, Paulo Pereira. **Os princípios constitucionais e a coisa julgada material**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 57, 30/09/2008 [Internet]. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php>>. Acesso em: 16/02/2011.

REMYRECH, R. **O Controle Interno na Administração Pública**. Porto Alegre, TCE/RS:2005. Disponível em <<http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/controle-interno-administracao-publica.pdf//>>. Acesso em: 13/02/2011.

SANCHES, R. O. **Desburocratização na Administração Pública**. TCC: Curitiba: Faculdades do Brasil, 2007. Disponível em: <[www.Imap.Curitiba.org.br/index](http://www.Imap.Curitiba.org.br/index)>. Acesso em: 22/02/2011.

SEGUNDO, L. S. **A axiologia do conceito de moralidade administrativa tendo por base sua posição no sistema jurídico brasileiro**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 48, dez. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=339>>. Acesso em: 14/03/2011.

SOUSA, C. S. **O Papel do Controle Interno na gestão dos gastos públicos municipais**. Trabalho de Conclusão de Curso. FAE: Curitiba, 2008. Disponível em <[http://www.forumpme.pr.gov.br/arquivos/File/TCC\\_CORINE\\_SUMSKI\\_SOUZA.pdf//>](http://www.forumpme.pr.gov.br/arquivos/File/TCC_CORINE_SUMSKI_SOUZA.pdf//>). Acesso em: 12/02/2011.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

VERGARA, S. **Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva**, 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

VIEIRA, P. **Construção, desconstrução e reconstrução de sistemas de valores nas organizações**. Cadernos EBAPE.BR, 1 (2) Dezembro. 2003.

## **APÊNDICES**

**Apêndice 01: Entrevista com servidores**

d) Qual seu entendimento sobre Sistema de Controle Interno?

---

---

e) Você tem conhecimento das ações desenvolvidas pelo Sistema de Controle Interno municipal no ano 2010?

f) Você acredita que o referido sistema cumpriu adequadamente com suas atribuições?

g) Alguma das ações desenvolvidas pelo Sistema de Controle Interno no ano de 2010 gerou polêmica?

h) Qual a relação existente entre os poderes Executivo e Legislativo e a equipe de Controle Interno Municipal?

i) Em sua opinião, os servidores municipais entenderam e apoiaram a função do Sistema de Controle Interno municipal no ano de 2010?

j) Os Secretários Municipais apoiaram as ações da equipe de Controle Interno no ano de 2010?

k) Como gestor, avalie numa escala de 0 a 10 a atuação do Sistema de Controle Interno durante o ano de 2010.

Zero ( )      1( )      2( )      3( )      4( )      5( )

6( )      7( )      8( )      9( )      10( )

**Apêndice 02: Entrevista com membros do Controle Interno Municipal**

- 1) Você possui algum tipo de treinamento para atuar no Sistema de Controle Interno Municipal?
  
  - 2) Você acredita que cumpriu adequadamente com as funções do cargo que ocupa?
  
  - 3) Os poderes Executivo e Legislativo municipal apoiaram a atuação do Sistema de Controle Interno no ano de 2010?
  
  - 4) Os servidores municipais e a população em geral entenderam e apoiaram a atuação do Sistema de Controle Interno no ano de 2010?
  
  - 5) Os Secretários municipais entenderam e apoiaram a atuação do Sistema de Controle Interno no ano de 2010?
  
  - 6) A equipe de Controle Interno de São José do Herval tem autonomia para exercer suas ações?
  
  - 7) Quais as maiores dificuldades que um membro do Controle Interno encontra, para exercer adequadamente suas ações no município de São José do Herval?
- 
-

**ANEXOS**

## Anexo 01: Decreto 47/2007

**PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HERVAL**

AV. GETÚLIO VARGAS, 753  
 CNPJ: 92.406.511/0001-26  
 FONE: (54) 3325-1100

**DECRETO Nº 47/2007**

*Aprova o Regimento Interno do Sistema de Controle Interno do Município.*

**JUAREZ ROGERI, PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HERVAL, RS,** no uso de suas atribuições legais e de acordo com a Lei nº 1026/2007, de 12 de setembro de 2007.

**DECRETA:**

**Art. 1º** - Fica aprovado o Regimento Interno do Sistema de Controle Interno do Município, criado pela Lei Municipal nº. 1026, de 12 de setembro de 2007, que passa a integrar este Decreto.

**Art. 2º** - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogado o Decreto nº 67/2005.

**GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HERVAL, EM 15 DE OUTUBRO DE 2007.**

**JUAREZ ROGERI,**  
**PREFEITO MUNICIPAL.**

**REGISTRE-SE E PUBLIQUE-SE.**

certificando que o(s) presente(s) Decreto(s) foi publicado(s) no Murx) da Prefeitura

em dia 15/10/07

  
 Sec. Mun. de Administração

Entrado em \_\_\_\_\_

## Anexo 02: Regimento Interno de Controle Interno do Município de São José do Herval



### PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HERVAL

AV. GETÚLIO VARGAS, 753

CNPJ: 92.406.511/0001-26

FONE: (54) 3325-1100

### REGIMENTO INTERNO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO HERVAL - RS

**Art. 1º** - O Sistema de Controle Interno do Município de São José do Herval, reestruturado pela Lei Municipal nº 1026, de 12 de setembro de 2007, é o órgão encarregado de promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e eficiência na administração dos recursos e bens públicos municipais.



**Parágrafo Único** - O Sistema de Controle Interno ficará integrado na estrutura do Gabinete do Prefeito.

**Art. 2º** - No desempenho de suas atribuições, os órgãos do Sistema de Controle Interno adotarão os seguintes procedimentos:

I - a avaliação do cumprimento das diretrizes, objetivos e metas previstos no Plano Plurianual será realizada mediante análise de compatibilidade:

- a) da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO;
- b) da Lei de Orçamento Anual - LOA;
- c) da execução orçamentária.

II - a verificação do atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO será feita através da análise de compatibilidade:

- a) da Lei de Orçamento Anual - LOA;
- b) da execução orçamentária.

III - a verificação dos limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar será procedida mediante análise:

- a) quanto às operações de crédito:
  - 1) do resultado da apuração quadrimestral e respectivo registro da dívida consolidada do Município;
  - 2) da existência de prévia e expressa autorização para a contratação, na Lei de Orçamento Anual - LOA ou em lei específica;
  - 3) da inclusão, no orçamento ou em créditos adicionais, dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;
  - 4) da observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;



## PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HERVAL

AV. GETÚLIO VARGAS, 753  
CNPJ: 92.406.511/0001-26  
FONE: (54) 3325 1100

5) de autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

6) da não realização, no exercício, de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pela Câmara de Vereadores por maioria absoluta.

b) quanto à inscrição dos restos a pagar:

1) da existência de dotação para empenho e da efetivação deste;

2) da não realização de despesa, nos últimos 02 (dois) quadrimestres do mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito;

3) do atendimento dos limites, na forma da legislação.

IV - a verificação da observância do limite da despesa total com pessoal e a avaliação das medidas adotadas para o seu retorno aos respectivos limites serão realizadas ao final de cada quadrimestre (ou semestre, no caso de Municípios com menos de 50.000 habitantes);

V - a verificação das providências tomadas para a recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites será feita nos 03 (três) quadrimestres subsequentes ao da apuração;

VI - o controle da destinação dos recursos obtidos com a alienação de bens e direitos será efetuado mediante a comprovação de que as receitas de capital obtidas não foram utilizadas para o financiamento de despesa corrente, ressalvada a destinação, em lei, para o regime de previdência social dos servidores municipais;

VII - a verificação do cumprimento do limite de gastos totais com o legislativo municipal será realizada mediante análise dos valores da receita considerados para a fixação do total da despesa da Câmara, do percentual aplicável e dos repasses no curso do exercício;

VIII - o controle da execução orçamentária será feito à vista da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso;

IX - a avaliação dos procedimentos adotados para a realização da receita e da despesa públicas será feita mensalmente, com base nos valores efetivamente arrecadados e nas despesas geradas nesse período, verificando:

7



## PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HERVAL

AV. GETÚLIO VARGAS, 753  
 CNPJ: 92.406.511/0001-26  
 FONE: (54) 3325-1100

- a) a adequada classificação da receita;
- b) a instituição e o lançamento de todos os tributos de competência do Município;
- c) as medidas desenvolvidas para cobrança dos tributos e da dívida ativa, inclusive para evitar a prescrição;
- d) a observância das condições e procedimentos para a realização da despesa, especialmente do previsto na Lei nº 8.666-93;
- e) a adequada classificação da despesa;
- f) a observância da Lei nº 4.320 quanto às fases de empenho, liquidação e pagamento;
- g) a observância da ordem cronológica de vencimento das obrigações de pagamento;
- h) a observância das normas sobre adiantamentos.

X - a verificação da correta aplicação das transferências voluntárias recebidas será realizada através de relatórios de prestação de contas dos recursos ou bens, que deverão conter, necessariamente, as seguintes informações:

- a) identificação do instrumento utilizado para formalizar a transferência dos recursos ou bens recebidos;
- b) identificação do objeto executado, metas atingidas, etapas ou fases da execução e dos desembolsos realizados, conforme o caso;
- c) identificação do prazo de aplicação dos recursos ou bens recebidos;
- d) identificação da existência de eventual saldo financeiro ou material;
- e) observância dos prazos previstos.

XI - o controle da destinação de recursos para os setores público e privado será feito mediante a verificação da existência de:

- a) previsão no Plano Plurianual - PPA, conforme o caso;
- b) previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO;
- c) previsão na Lei de Orçamento Anual - LOA;
- d) justificativa fundamentada do interesse público na realização da despesa;
- e) autorização legislativa específica;



## PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HERVAL

AV. GETÚLIO VARGAS, 753

CNPJ: 92.406.511/0001-26

FONE: (54) 3325-1100

f) instrumento utilizado para formalizar a transferência dos recursos;

g) prestação de contas do beneficiário dos recursos públicos;

h) benefício gerado para a comunidade e/ou o Município, a curto, médio e longo prazos, que justifique e compense a atuação estatal.

XII - a avaliação do montante da dívida e das condições de endividamento do Município será implementada através do controle quadrimestral da dívida consolidada e de sua relação percentual com a receita corrente líquida;

XIII - a verificação da escrituração das contas públicas levará em consideração as normas de contabilidade pública, e observará os seguintes preceitos:

a) pontualidade e imediatidade de modo que, ao final do mês de competência, todos os lançamentos e registros estejam realizados e disponíveis;

b) a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

c) a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

d) as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

e) as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos, de acordo com a legislação própria;

f) as operações de crédito, as inscrições em restos a pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;

g) a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de bens e direitos.

XIV - a gestão patrimonial será analisada através dos seguintes controles:

a) inventário e outras medidas de preservação do patrimônio público;

b) disponibilidades de caixa;

c) almoxarifado;



## PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HERVAL

AV. GETÚLIO VARGAS, 753  
 CNPJ: 92.406.511/0001-26  
 FONE: (54) 3325-1100

d) veículos e máquinas, combustíveis e peças.

XV - a gestão fiscal, com vistas ao respectivo relatório, será analisada mediante a apreciação:

a) do comparativo com os limites de que trata a LC nº 101-2000, nos seguintes montantes:

- 1 - despesa total com pessoal ativo, inativos e pensionistas;
- 2 - dívidas consolidada e mobiliária;
- 3 - concessão de garantias;
- 4 - operações de crédito, inclusive por antecipação de receita.

b) indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

c) demonstrativos, no último quadrimestre (ou semestre, conforme o caso):

- 1 - do montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro;
- 2 - da inscrição em restos a pagar das despesas: liquidadas; empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados e do cumprimento do disposto no inc. II e na alínea b do inc. IV do art. 38 da LC nº 101-2000.

d) da observância do prazo de sua publicação, que deverá ocorrer em até 30 (trinta) dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

XVI - a avaliação dos resultados obtidos pelos administradores na execução dos programas de governo e aplicação dos recursos orçamentários será implementada através da análise dos relatórios (semestrais/anuais) elaborados pelas Secretarias Municipais e demais órgãos, detalhando as atividades desenvolvidas e os resultados alcançados conforme o previsto no Anexo de Metas Fiscais;

XVII - as falhas apontadas e a indicação de soluções serão formalizadas através de Recomendações;

XVIII - a verificação da implementação das soluções indicadas será apurada nas avaliações posteriores à expedição das Recomendações;

XIX - a criação de condições para atuação do controle externo será efetivada através da disponibilização, aos órgãos de fiscalização, das informações recebidas e das análises realizadas.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HERVAL

AV. GETÚLIO VARGAS, 753  
CNPJ: 92.406.511/0001-26  
FONE: (54) 3325-1100

**Art. 3º** - O Sistema de Controle Interno será integrado por:

I - órgão de coordenação central, denominado Central do Sistema de Controle Interno;

II - órgãos integrados, denominados Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno.

**§ 1º** - Os integrantes da Central do Sistema de Controle Interno, detentores de cargo de provimento efetivo e de estabilidade, serão designados pelo Prefeito.

**§ 2º** - Os integrantes dos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno, detentores de cargo de provimento efetivo e de estabilidade, serão indicados pelo respectivo Secretário.

**§ 3º** - Os integrantes do Sistema de Controle Interno do Município serão designados pelo período de dois (2) anos, podendo ser reconduzidos por períodos iguais e sucessivos.

**Art. 4º** - A Central do Sistema de Controle Interno será assessorada permanentemente pelo órgão jurídico do Município, mediante a emissão de manifestações escritas, encaminhadas no prazo de até quinze (15) dias úteis, contados do recebimento da solicitação no âmbito do Poder Executivo.

**Art. 5º** - As Recomendações da Central do Sistema de Controle Interno, uma vez aprovadas pelo Prefeito Municipal, possuirão caráter normativo no âmbito do Poder Executivo.

**Parágrafo Único** - As Recomendações aprovadas somente possuirão vigência após publicadas no quadro de avisos da Prefeitura.

**Art. 6º** - Os responsáveis pelo Sistema de Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, comunicarão o fato ao Prefeito Municipal ou, conforme o caso, ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária.

**Parágrafo Único** - A comunicação de que trata este artigo deverá ser feita, obrigatoriamente, por escrito, no prazo de trinta (30) dias úteis do seu conhecimento.

**Art. 7º** - A Central do Sistema de Controle Interno reunir-se-á, ordinariamente, no mínimo, uma (1) vezes por mês, e, extraordinariamente, sempre que convocada por um de seus membros.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HERVAL

AV. GETÚLIO VARGAS, 753  
CNPJ: 92.406.511/0001-26  
FONE: (54) 3325-1100

§ 1º - As reuniões serão realizadas de acordo com pautas de trabalho, previamente elaboradas e distribuídas aos integrantes do Sistema de Controle Interno com antecedência mínima de cinco (5) dias úteis.

§ 2º - A elaboração das pautas de trabalho ficará a cargo do membro responsável pela parte burocrática, indicado pelos seus pares ou de qualquer de seus membros.

§ 3º - As reuniões somente poderão ser realizadas com a presença da maioria absoluta dos integrantes da Central do Sistema de Controle Interno.

Art. 8º - A Central do Sistema de Controle Interno será integrada por 03 (três) membros, não havendo ordem hierárquica entre eles, contudo, será indicado um membro para realização dos serviços burocráticos.

Art. 9º - São atribuições do membro indicado para os serviços burocráticos da Central do Sistema de Controle Interno:

I - representar o Sistema de Controle Interno nas relações com os demais órgãos do Município;

II - marcar e convocar as reuniões do Sistema de Controle Interno;

III - elaborar as pautas de trabalho;

IV - participar, inclusive com voto, nas deliberações da Central do Sistema de Controle Interno;

V - transmitir ao Prefeito Municipal as Recomendações aprovadas pela Central do Sistema de Controle Interno.

Art. 10 - A organização interna da Central do Sistema de Controle Interno será estabelecida em Resolução aprovada por seus membros, a qual disporá sobre a distribuição de tarefas entre seus integrantes, especialmente quanto a:

I - exame de expedientes;

II - redação das atas das reuniões, correspondências, relatórios, recomendações, convocações, comunicados e atos similares;

III - criação e manutenção de arquivo de documentos e correspondências relativos à atuação da Central.

Art. 11 - São atribuições dos integrantes dos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno:

I - reunir, no âmbito de sua unidade específica, todas as informações e documentos solicitados pela Central do Sistema de Controle Interno;



## PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HERVAL

AV. GETÚLIO VARGAS, 753  
CNPJ: 92.406.511/0001-26  
FONE: (54) 3325-1100

II - participar das reuniões do Sistema de Controle Interno;

III - verificar, no âmbito de sua unidade específica, a observância das normas e regulamentos, bem como das Recomendações expedidas pela Central do Sistema de Controle Interno.

**Art. 12** - As situações não previstas neste Regimento serão resolvidas mediante aplicação das disposições da Lei Municipal nº1026/07, que reestrutura o Sistema de Controle Interno do Município, dos preceitos constitucionais, da legislação infraconstitucional pertinente e dos princípios gerais de direito.

**Art. 13** - Este Regimento Interno entra em vigor na data de sua publicação.

São José do Herval, 15 de outubro de 2007.

  
Juárez Rogéri,

Prefeito Municipal.