

**A CONTROLADORIA INTERNA EM ÂMBITO MUNICIPAL:
ESTUDO DA REALIDADE DA PREFEITURA “X”**

***INTERNAL CONTROLLING IN MUNICIPAL CONTEXT: THE REALITY
OF STUDY CITY HALL "X"***

Sandra Maria de Brito¹

Guerino Antônio Tonin²

RESUMO

O presente estudo tem como foco a relevância da controladoria interna em âmbito municipal, tendo em vista a necessidade de que haja maior controle e fiscalização sobre o uso do dinheiro público. Com isso, buscou-se entender, primeiramente o conceito do termo e, a seguir, alguns critérios relativos à função. Para maior compreensão do tema, realizou-se o estudo do caso da Prefeitura X, localizada a na região Noroeste do Rio Grande do Sul, a qual, tendo sido apontada pelo Tribunal de Contas por irregularidades quanto ao princípio de segregação de função, motivou a presente pesquisa. Deste modo, além da pesquisa bibliográfica, buscou-se, através da realização de entrevistas, compreender como se estrutura o setor de controle interno da referida prefeitura e se há a preocupação em detectar e sanar eventuais falhas. O estudo visa contribuir, através de pressupostos teóricos, com a temática proposta, a qual ganha cada vez mais relevo na sociedade, esta cada vez mais crítica, participativa e consciente quanto ao papel do serviço público.

Palavras-chave: Controle interno; Fiscalização; Dinheiro Público.

ABSTRACT

This study focuses on the relevance of the internal controller at the municipal level, in view of the need for greater control and supervision over the use of public money. Thus, we sought to understand first the concept of the term, then, some criteria for the function. For greater understanding of the subject, there was the case study of City Hall X, located in the Northwest of Rio Grande do Sul region, which, having been appointed by the Court for irregularities on the principle of function segregation, motivated this research. Thus, in addition to literature, it sought through interviews, understand how to structure the internal control section of that municipality and there is concern to detect and remedy any faults. The study aims to contribute, through theoretical assumptions, with the proposed theme, which has gained

¹ Possui graduação em Administração - ULBRA e em Tecnologia em Gestão Ambiental – UNOPAR. Atualmente é pós-graduanda em Gestão Pública pela UAB – Universidade Aberta do Brasil.

² Orientador, Doutor, Professor do Departamento de Ciências Administrativas da UFSM.

increasing importance in society, is increasingly critical, participative and conscious about the role of public service.

Keywords: *Internal control;. Oversight; Public money.*

1 INTRODUÇÃO

A discussão acerca da função do Controle Interno no âmbito administrativo municipal tem como pano de fundo a importância deste órgão enquanto representante dos interesses públicos, uma vez que atua para a garantia da idoneidade na gestão dos recursos e serviços públicos – seja na aplicação, manutenção ou aquisição. Porém, a questão que pauta o presente estudo reside na seguinte pergunta: Quais os pressupostos para a composição da equipe de Controle Interno, quais suas atribuições e quem a fiscaliza?, pois, se a tônica deve ser a prática de gestão idônea de recursos e serviços, parece um contrassenso que o controlador interno seja nomeado sem a realização de concurso público, ou sem a exigência de graduação compatível com a função e que fiscalize-se a si mesmo.

O objetivo geral é investigar a função da Controladoria Interna em âmbito municipal. De modo específico, busca-se: verificar o funcionamento da Controladoria Interna na Prefeitura X; investigar o entendimento que os funcionários relacionados do setor apresentam; relacionar aspectos positivos e negativos nesta estrutura administrativa.

O tema ganha relevância na medida em que sua função tem se tornado cada vez mais essencial, tendo em vista a necessidade de que os recursos públicos sejam geridos da melhor maneira, exigindo uma ação que vá ao encontro das leis e princípios constitucionais, tais como o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O presente estudo estrutura-se em cinco seções, sendo a primeira relativa ao conceito, normatização e cronologia da Controladoria Interna; a segunda refere-se aos princípios norteadores do órgão; a terceira apresenta o método de pesquisa; a quarta seção traz a contextualização da pesquisa, além dos dados obtidos através de entrevista, bem como sua análise e discussão dos resultados e por fim apresentam-se as considerações finais.

2 O CONTROLE INTERNO MUNICIPAL E PRESSUPOSTOS À FUNÇÃO DE CONTROLADOR

Atualmente o cenário relativo ao serviço público mostra uma sociedade cada vez mais participativa e crítica, de fato interessada em saber de que forma o erário público é empregado, o que se justifica em razão de grande parte dos recursos públicos serem arrecadados através de impostos pagos pelo cidadão. Além disso, em meio a escândalos envolvendo desvios de verbas públicas, faz-se necessário refletir quanto ao papel da controladoria interna, segmento este que tem por intento fiscalizar e promover o correto uso do dinheiro público. Desta forma, esta seção aborda elementos básicos inerentes à função do controlador interno, trazendo desde o resgate conceitual, passando pela sua evolução no contexto brasileiro.

2.1 Origem e definição do Controle Interno

Gestão pública é um setor administrativo que recebe cada vez maior atenção, junto com normativas legais que orientam o rumo que leve à transparência no desempenho de gestores e funcionários públicos. A necessidade de que os recursos e serviços públicos sejam geridos de maneira idônea vem, ao longo da história do Brasil, exigindo reestruturações, através de medidas legais que impõem uma série de práticas norteadoras.

A controladoria interna já existia no âmbito das organizações privadas, onde a necessidade de fiscalizar e garantir lucros se evidenciava, enquanto na esfera pública este rigor tardou a se fazer sentir.

Há, no entanto, um aspecto que não pode deixar de ser considerado: enquanto os controles sempre foram executados com extremo rigor nas empresas, com o objetivo mínimo de assegurar o retorno do investimento, na área pública, em especial nos municípios, fica nítida a impressão de que tais procedimentos nem sempre foram tão enfatizados, já que, na visão de algumas pessoas, os recursos administrados aparentemente não tinham dono, sendo, inclusive, identificados de forma pejorativa como *dinheiro da viúva* (CRUZ; GLOCK, 2007, p. 19).

A despeito do conceito hoje utilizado, o controle, enquanto ação fiscalizadora, existe no Brasil desde o período colonial, conforme Araújo (1993), uma vez que a coroa portuguesa sentiu a necessidade de empreender ações de fiscalização de tributos, dízimos e outros recursos.

Apesar de sua evidência justificada pela vigente necessidade de maior rigidez na fiscalização interna pública, o termo Controle Interno não é novo, tendo sua origem em 1964, com a Lei Federal 4.320/64, a qual apontou as normas gerais para o Direito Financeiro, apresentando pela primeira vez os termos controle interno e externo (TCE MINAS GERAIS, 2012, p. 6).

Já o Decreto-Lei nº 200/67 passou a vigorar, valendo para todos os níveis dos órgãos federais, com o objetivo de fiscalizar recursos e programas. A Constituição de 1967 também garantiu a fiscalização sobre a utilização dos recursos públicos.

No entanto, como conceito legal, somente a partir da Constituição Federal de 1988 este termo passou a ser utilizado.

Do Controle da Execução Orçamentária. Capítulo I Disposições Gerais Artigo 75 – O controle da execução orçamentária compreenderá: I – a legalidade dos atos dos quais resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações. II – a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e III – o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. Capítulo II Do Controle Interno Artigo 76 O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas da União ou órgão equivalente. Artigo 77 A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente. Artigo 78 Além da prestação e 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. Capítulo III Do Controle Externo Artigo 81 O controle da execução orçamentária, pelo poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da Administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei do Orçamento. Artigo 82 O Poder Executivo, anualmente prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas constituições ou nas leis Orgânicas dos Municípios (BRASIL, 1988).

Verifica-se, assim, que foi somente com a Constituição Federal de 1988 que esta função administrativa passou a integrar a administração pública em âmbito executivo, legislativo e judiciário – ou seja, em todas as esferas administrativas. Observa-se ainda que a função de controlar e fiscalizar deixou de ser exclusividade do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas, passando à responsabilidade dos três poderes, expandindo-se também seu alcance, outrora restrito às finanças, passando a atuar também sobre os aspectos contábeis, orçamentários, operacionais e patrimoniais.

Outra aspecto relevante em relação à introdução deste mecanismo na gestão pública é o fato de que sua adoção não foi imediata, em muito devido ao receio de que esta ferramenta acabasse por obstar as ações administrativas.

Tal mentalidade, contudo, tem mudado de forma acentuada nos últimos tempos, sendo dada, agora, uma importância maior aos esforços decorrentes a atuação dos Controles Internos, com uma nova perspectiva de que estes controles são, na verdade, grandes aliados dos administradores públicos, como já ocorre, há longo tempo, no campo da iniciativa privada (VIEIRA, 2009, p. 14).

A compreensão quanto ao caráter preventivo do controle interno não apenas torna este um mecanismo essencial, mas tem feito com que os gestores públicos atuem com maior segurança quanto à transparência de seus atos. Quanto à definição do termo, Imoniana (2001, p. 95) refere que:

O Controle Interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado de todos os métodos e medidas adotados na empresa para salvaguardar seus ativos, verificar a exatidão e a veracidade das informações contábeis, promoverem a eficiência das operações e fomentar maior adesão às políticas prescritas pela gerência.

Na definição de Cavalheiro (2003, p. 41), “controle interno é o conjunto de recursos, métodos e processos adotados pela própria gerência do setor público, com a finalidade de comprovar fatos, impedir erros, fraudes e a ineficiência”.

Conforme Silva et al. (2001, p. 179 e 180) que o sistema de controle interno possui as seguintes finalidades:

Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; 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; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Infere-se, conforme estas definições, que o controle interno orienta-se por meio de critérios, sempre com o objetivo de garantir a prática correta na gestão. De modo mais abrangente, Franco e Marra (2001, p. 261) definem controle interno como:

[...] todos os instrumentos da organização destinados à vigilância, fiscalização e verificação administrativa, que permitem prever, observar, dirigir ou governar os acontecimentos que se verificam dentro da empresa e que produzem reflexos em seu patrimônio.

A definição dada por Attie (2007) indica que controle interno corresponde aos mecanismos e procedimentos que assegurem a correta execução das operações internas de uma organização, pública ou privada. Além disso, o controle interno:

[...] integra a estrutura organizacional da Administração, tendo por função acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas. Além disso, note-se o caráter opinativo do Controle Interno, haja vista que o gestor pode ou não atender à proposta que lhe seja indicada, sendo dele a responsabilidade e risco dos atos praticados (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2012, p. 10).

Verifica-se, pelo exposto, que a função do controle interno não é de controlar o gestor, mas sim, controlar a seu serviço e na defesa do interesse público, menos na intenção de fiscalizar e mais no sentido de prevenir:

Os controles internos servem para auxiliar o gestor no cumprimento de sua missão tendo em vista a necessidade de conhecimento daquilo que ocorre no município, voltado para técnicas modernas de administração (planejamento e gestão). Antes de ser meio de fiscalização, os controles internos têm cunho preventivo, pois oferecem ao gestor público a tranquilidade de estar informado da legalidade e legitimidade dos atos de administração que estão sendo praticados, da viabilidade ou não do cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas, possibilitando a correção de eventuais desvios ou rumos de sua administração (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2012, p. 21).

Esta ferramenta vai além da função preventiva, nas palavras de Neves (2010, p. 2), devendo:

[...] acompanhar a execução dos atos indicando, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, as ações a serem desempenhadas com vistas a atender o controle da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, bem como os controles administrativos de um modo geral.

Com isso verifica-se sua relevância no setor público, porque estabelece como prioridade a mais correta postura a quem ocupa função pública. Este pensamento é corroborado por Vieira (2007, p. 18):

O controle Interno funciona como a primeira linha de defesa da aplicação do dinheiro público, que advém de todos os cidadãos brasileiros. É nele que muitas fraudes ou mesmo erros não intencionais têm a chance de serem neutralizados ou revistos, antes que se torne mais difícil ou mesmo irreversível a recuperação das verbas consumidas.

Neves (2010, p. 2), destaca ainda que “O auditor interno é o profissional do controle interno que ocupa o ápice da pirâmide do controle, sendo responsável pela verificação do cumprimento dos princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Carta Magna, anteriormente citados”. Eis, então, que se inicia a discussão proposta no presente estudo, uma vez que se busca esclarecer quais os pressupostos para a atuação na função de controlador interno.

2.2 Controlador interno

Conforme determinação da Controladoria Geral da União (2007), o agente de controle interno é servidor público, e deve desempenhar suas ações orientado pela ética, zelo, objetividade, responsabilidade, imparcialidade, na defesa de um interesse maior, que é o público, além de possuir a formação técnica que o habilite ao correto desempenho de suas funções. Descrevem-se, conforme segue, as características da função, em consonância com texto da Controladoria Geral da União (2007, p. 12-13):

- a) comportamento ético - deve ter sempre presente que, como servidor público, se obriga a proteger os interesses da sociedade e respeitar as *normas de conduta que regem os servidores públicos, não podendo valer-se da função em benefício próprio ou de terceiros*, ficando, ainda, obrigado a guardar o aspecto confidencial das informações obtidas, não devendo revelá-las a terceiros, sem autorização específica, salvo se houver obrigação legal ou profissional de assim proceder.
- b) cautela e zelo profissional - agir com prudência, habilidade e atenção de modo a reduzir ao mínimo a margem de erro e acatar as normas de *ética profissional*, o bom senso em seus atos e recomendações, o cumprimento das normas gerais de controle interno e o adequado emprego dos procedimentos de aplicação geral ou específica.
- c) independência - manter uma atitude de independência com relação ao agente controlado, de modo a assegurar imparcialidade no seu trabalho, bem assim nos demais aspectos relacionados com sua atividade profissional.
- d) soberania - possuir o domínio do julgamento profissional, pautando-se no planejamento dos exames de acordo com o estabelecido na ordem de serviço, na seleção e aplicação de procedimentos técnicos e testes necessários, e na elaboração de seus relatórios.
- e) imparcialidade - abster-se de intervir em casos onde haja *conflito de interesses* que possam influenciar a imparcialidade do seu trabalho, devendo comunicar o fato aos seus superiores.
- f) objetividade – procurar apoiar-se em documentos e evidências que permitam convicção da realidade ou a veracidade dos fatos ou situações examinadas.
- g) *conhecimento técnico e capacidade profissional* - em função de sua atuação multidisciplinar, deve possuir um conjunto de conhecimentos técnicos, experiência e capacidade para as tarefas que executa, *conhecimentos contábeis, econômicos, financeiros e de outras disciplinas para o adequado cumprimento do objetivo do trabalho*.
- h) atualização dos conhecimentos técnicos - manter atualizado seus conhecimentos técnicos, acompanhando a evolução das normas, procedimentos e técnicas aplicáveis às Unidades de Controle Interno;
- i) uso de informações de terceiros – valer-se de informações anteriormente produzidas pelos profissionais das Unidades de

Controle Interno, não necessitando reconfirmá-las ou testá-las novamente, haja vista a utilização das mesmas técnicas e observação das mesmas normas no âmbito do Sistema. j) Cortesia – ter habilidades no trato, verbal e escrito, com pessoas e instituições, respeitando superiores, subordinados e pares, bem como, aqueles com os quais se relaciona profissionalmente (grifos nossos).

É possível compreender, a partir das características atribuídas ao cargo de controlador interno, a relevância de suas ações, e sobretudo, a necessidade de que a própria seleção do funcionário tenha por base estes critérios, sem os quais, incorre-se em infração legal.

Ao selecionar o agente controlador interno, pressupõe-se que os critérios elencados acima estejam resguardados, do contrário o órgão de controle estaria ele mesmo inadequado às funções para as quais fora criado.

Quanto aos objetivos do controle interno, a Controladoria Geral da União (2007, p. 14) prescreve a prevenção de impropriedades e irregularidades, especialmente através do respeito às “normas legais, instruções, normativas e estatutos;” exatidão nas informações prestadas; prevenção a “erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes;” fornecer informações corretas e oportunas; “salvaguardar os ativos financeiros;” atuar com vistas a “eficácia, eficiência e economicidade na utilização dos recursos;” assegurar a aderência das atividades às diretrizes, planos, normas e procedimentos do setor/unidade/entidade”.

Deste modo, as ações atribuídas ao controlador interno devem atuar como preventivas a improbidades; corrigir eventuais desvios, auxiliar os processos de gestão e atender a todos os níveis hierárquicos de uma organização (Controladoria Geral da União, 2007).

A legislação brasileira aponta, em seu artigo 74, inciso IV, § 1º, que “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”.

A responsabilidade atribuída ao agente de controle interno é compatível com a necessidade de que a gestão pública seja conduzida com vistas à excelência, no resguardo dos interesses da população.

Os princípios básicos relacionados à função de controladoria interna, de acordo com o Tribunal de Contas da União (2009), são a relação custo/benefício; a qualificação adequada, o treinamento e rodízio de funcionários, a delegação de poderes e definição de responsabilidades, a segregação de funções, as instruções devidamente formalizadas, controles sobre as transações e a aderência a diretrizes e normas legais.

Em razão da proposta do presente estudo, dentre os princípios elencados, destaca-se a segregação de funções, que se define como a “separação entre as funções de

autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009, p. 48).

Este pressuposto legal encontra-se ínsito no Princípio da Moralidade Administrativa, no art. 37 da Constituição Federal, no que se refere à administração pública (BRASIL, 1988).

3 MÉTODO

Esta pesquisa orienta-se por ser de caráter descritivo, que se caracteriza como a mais adequada para descrever assuntos da vida real (GIL, 2008), descrever determinadas populações ou fenômenos. A pesquisa documental também será utilizada, constituindo-se de material que ainda não recebeu um tratamento analítico (GIL, 2008), relativo às fontes de dados do contexto analisado.

Enquanto procedimento técnico, foi utilizada uma entrevista, o que constitui um estudo de campo, na visão de Gil (2008), com o objetivo de captar informações e interpretações do que ocorre em dada realidade. Os entrevistados foram cientificados quanto à natureza da pesquisa e objetivos, sendo-lhes garantido o sigilo quanto à identidade. A pesquisadora esclareceu aos entrevistados que os mesmos poderiam cancelar sua participação a qualquer momento, sem qualquer ônus. As entrevistas foram previamente agendadas e gravadas, para melhor apreensão do conteúdo.

Outros dados foram obtidos através do Portal da Transparência, Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, auxiliando na análise do contexto estudado.

A análise deu-se à luz das teorias existentes, com base nos princípios norteadores do controle interno, segundo a legislação vigente.

O contexto da pesquisa é a Prefeitura X, localizada na região Noroeste do Rio Grande do Sul. Segundo o último censo (IBGE, 2010), a população corresponde a 19.312 habitantes, sendo a economia fundamentada na agricultura, indústria metal-mecânica e comércio. O IDH do município é de 0,765, o que o coloca em uma boa posição no ranking estadual, apresentando também uma renda per capita em evolução, registrada no ano de 2010 (IBGE) em R\$ 1.062,30, além de apresentar taxa de desemprego de 3,4%. Quanto ao aspecto

educacional, no ano de 2014 o município recebeu o selo de Município Livre de Analfabetismo³.

Apesar desta caracterização positiva, o município recentemente foi apontado pelo Tribunal de Contas da União, em razão de irregularidades quanto ao sistema de controle interno da Prefeitura, no que se refere ao princípio da segregação da função.

Deste modo, verificou-se a necessidade de compreender de que forma encontra-se estruturado atualmente o Sistema de Controle Interno da Prefeitura X. Para isso, aplicou-se uma entrevista a três funcionários ligados à função, quais sejam: o controlador interno do município; o secretário geral de administração e um funcionário do setor de contabilidade.

As perguntas que compuseram o roteiro da entrevista são descritas a seguir:

- 1- O que é o Controle Interno?
- 2- Quais as funções deste setor?
- 3- Como se apresenta o desempenho deste setor, nesta prefeitura, na sua opinião?
- 4- Quais as metas relativas à função do controlador? Elas estão sendo atendidas?
- 5- Há recursos disponíveis suficientes para a consecução do trabalho de controladoria interna?
- 6- Na sua opinião, de que forma deve ocorrer a seleção do profissional de controle interno?
- 7- Os aspectos legais relativos à função do controlador interno são do seu conhecimento?
- 8- Existem, nesta instituição, instrumentos para avaliar a atuação do setor de controle interno? Quais?
- 9- Na sua opinião, os recursos municipais, neste município, são geridos de forma correta e eficaz?

³ Fonte: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ibiruba_rs#caracterizacao.

10-Que sugestões você daria para a melhora no sistema de controle interno desta prefeitura?

Findas as entrevistas, as respostas foram transcritas, sendo que a análise e discussão dos resultados são apresentadas a seguir.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A partir da análise das respostas transcritas, verificou-se que o entrevistado A, responsável pela função de controlador interno do município, tem ciência quanto ao conceito de controle interno, apresentando uma visão que vai ao encontro do entendimento de Attie (2007), uma vez que relaciona sua atividade à correta execução das suas funções, com vistas a orientar as ações a serem realizadas, no sentido de prevenir. Esta visão é corroborada pelo entrevistado B, que desempenha a função de secretário geral da administração. Já para o entrevistado C, funcionário do setor de contabilidade, o Controle Interno foi descrito como responsável pela correta gestão dos recursos financeiros, numa visão que se aproxima da proposta de Vieira (2009).

Em relação às funções deste setor, os entrevistados A, B e C entendem que vai além de fiscalizar, atendendo também à meta de prevenir e corrigir aquilo que não está correto, o que se encontra com o pensamento de Neves (2000).

Sobre o desempenho do setor de controle interno, as respostas apresentaram maior variação: para o entrevistado A, o desempenho encontra-se bom, sendo executado “um serviço de qualidade no intuito de resguardar os interesses públicos”. O entrevistado B indica que há ações que podem ser aprimoradas, como a prevenção, a qual, na sua opinião, deve ser feita através de “cursos com os setores da Prefeitura”, e da atuação mais direta do controlador. Para o entrevistado C, a gestão dos recursos públicos necessita de um olhar mais acurado, pois no seu entendimento, algumas vezes o orçamento não é suficiente para atender a todas as demandas, sendo necessária “uma previsão mais adequada das necessidades de cada setor”.

Tais respostas mostram que há a necessidade de melhorar o desempenho deste setor, pois quando o funcionário avalia como satisfatória sua atuação, deixa transparecer que não há

o que melhorar, o que é preocupante, uma vez que a constante avaliação e aprimoramento são essenciais ao serviço de qualidade. Este pensamento é defendido por Neves (2010), que destaca a posição do controlador como agente da linha de defesa na aplicação do recurso público.

Quanto às metas da função de controlador, o entrevistado A entende que estão relacionadas a todo o sistema de gestão, não apenas de recursos, mas também de planejamento de ações. Segundo seu relato, elas estão sendo atendidas na medida em que procura desempenhar sua função atendendo aos interesses da população.

O entrevistado B corrobora esta definição, mas a amplia, acrescentando a questão ética inerente ao controle interno, o que traz à baila o aspecto legal desta função. Já para o entrevistado C, as metas devem respeitar ao interesse público, e são atendidas em parte, em razão de que muitas vezes faltam recursos para suprir demandas de interesse público e coletivo.

Em relação aos recursos disponíveis para a consecução do trabalho da controladoria interna, todos os respondentes concordam que os recursos humanos são suficientes, porém há a necessidade de que haja qualificação mais efetiva, através de cursos e oficinas, para que a atuação técnica seja efetiva.

Quanto à forma de ingresso do funcionário de controle interno, os entrevistados acreditam que a maneira correta seja através de concurso público, atendendo ao princípio da Moralidade Administrativa, descrito no art. 37, caput, da Constituição Federal. Para os entrevistados, o concurso público já assegura, na seleção, o atendimento a determinadas atribuições, para as quais o candidato busca preparo teórico.

Questionados se os aspectos legais relativos à função são de seu conhecimento, os entrevistados A e B afirmam conhecê-los profundamente, porém o entrevistado C reconhece necessitar de maior qualificação quanto a este aspecto. Ainda segundo este entrevistado, há cursos de qualificação que atendem a este princípio, porém, relata que sente a necessidade de cursos mais específicos voltados às questões legais da função.

Questionados se há na instituição pesquisada, instrumentos para avaliar a atuação do setor de controle interno, o entrevistado A menciona que existem, citando como exemplos o

planejamento anual das ações, que retoma o desempenho do ano anterior, verificando situações que carecem de melhorias ou reestruturação, além do relatório anual, que avalia metas atingidas e busca diagnosticar erros, no sentido de corrigi-los.

Além disso, os mecanismos de transparência das ações governamentais são citados pelos entrevistados B e C, os quais reforçam a importância de recursos como o Portal da Transparência, que aproxima a população da estrutura administrativa e permite que acompanhe o uso e gestão de recursos financeiros ou serviços prestados.

Quando questionados acerca dos recursos financeiros municipais, perguntando se consideram sua gestão correta e eficaz, verificou-se o seguinte: o entrevistado A acredita que há uma excelente gestão dos recursos, justificando sua resposta com o fato de que “há muitos investimentos na área da saúde, educação e obras públicas”. Segundo ele, os gestores têm em mente sempre que se trata de recursos públicos, cuja maior parcela advém de impostos arrecadados, o que “compromete ainda mais o gestor para que faça bom uso dos recursos.”

O entrevistado B admite que têm havido falha, mas garante que ao detectá-las, buscase a imediata correção, ressaltando, ainda, que muitas vezes a falha ocorre por falta de conhecimento quanto à aplicação deste ou daquele recurso.

Para o entrevistado C, sempre há falhas, pois o processo envolve o trabalho humano e ressalta que os erros não chegam a comprometer a qualidade da gestão no todo.

Como sugestões para melhorar a ação do setor de controle interno, o entrevistado A sugere a qualificação permanente, que, segundo ele, já vem sendo realizada, porém que se intensifique e que tenha sempre presente os princípios legais que orientam estas ações.

Para o entrevistado B, muitas ações já vêm sendo desenvolvidas no sentido de melhorar este serviço, acreditando que “a continuar neste rumo, estaremos em breve num patamar de excelência”.

O entrevistado C sugere que o planejamento seja mais criterioso e que as ações planejadas sejam cumpridas de forma mais efetiva; além disso sugere que o planejamento seja retomado e avaliado ao longo do ano, para a verificação de falhas e imediata correção.

Assim, conforme o exposto, entende-se que o setor de Controladoria Interna da Prefeitura X encontra-se bem estruturado e os responsáveis pelo setor mostram-se comprometidos com os princípios inerentes à função. Da mesma forma, verifica-se nas falas que existe a necessidade de uma linha de ação mais definida, pois nos discursos percebeu-se em certos momentos algumas divergências, tais como quanto à correção e eficácia da gestão dos recursos, e em relação ao desempenho do setor.

Conquanto o município tenha sido apontado pelo Tribunal de Contas da União em relação ao princípio da segregação de função, não houve menção a este respeito nas falas dos respondentes, exceto quando em algumas respostas foram relatadas falhas, as quais, segundo os entrevistados, foram corrigidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como foco a discussão acerca da função do Controle Interno em âmbito administrativo municipal, tendo em vista trata-se de um órgão de suma importância na garantia da correta gestão de recursos públicos.

Analisou-se, deste modo, a realidade da Prefeitura X, a qual foi apontada pelo Tribunal de Contas da União por ferir o princípio da Segregação de Função, dentro de outro princípio, o da Moralidade Administrativa, presentes no texto da Carta Magna brasileira.

Além da conceituação do termo controle interno, buscou-se, neste constructo, apresentar algumas teorias e princípios legais que norteiam as ações da controladoria interna.

Para efeito de análise da realidade, foram realizadas entrevistas com funcionários da Prefeitura X, sendo eles o controlador interno do município; o secretário geral de administração e um funcionário do setor de contabilidade. Conforme as respostas obtidas, verificou-se que o setor de controle interno da Prefeitura X apresenta uma estrutura adequada, além de ações que visam à avaliação e correção de falhas ao longo da consecução do planejamento.

Enquanto aspecto negativo, conforme as entrevistas apontaram, há discrepâncias nas respostas de algumas questões cruciais, tais como as relativas à correta e eficaz gestão dos

recursos ou acerca do conhecimento quanto a aspectos legais inerentes à função. Isso revela a necessidade de linhas claras de ação, que norteiem e homogenizem a atuação destes funcionários.

Como fator limitante à presente pesquisa, salienta-se o fator tempo, uma vez que entre o agendamento das entrevistas e sua realização houve cancelamentos e reagendamentos, o que alterou o cronograma do estudo.

Além disso, por se tratar de uma pesquisa limitada a um contexto específico, aponta-se a necessidade de que seja ampliada a outras entidades de administração pública, para que se componha um cenário mais abrangente quanto à relevância do serviço de controladoria interna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATTIE, W. **Auditoria interna**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. **Lei 4.320/64, de 17 de março de 1964**. Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em 06 out., 2015.

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____, **Controladoria Geral da União**. Manual de controle interno. 2007. Disponível em: http://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2014/10/Manual_Control_Interno_CGU.pdf. Acesso em 08 out., 2015.

_____, **Tribunal de Contas da União**. Critérios gerais de controle interno na administração pública. 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF>>. Acesso em 12 out., 2015.

ARAÚJO, M. V. **Tribunal de Contas: o controle de governo democrático - histórico e perspectivas**. Brasília: TCU, 1993.

CAVALHEIRO, J. B. **A Organização do Sistema de Controle Interno dos Municípios**. 2.ed. Porto Alegre: CRCRS, 2003.

CRUZ, F.; GLOCK, J. O. **Controle Interno nos Municípios**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FRANCO, H.; MARRA, E. **Auditoria Contábil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IMONIANA, J. O. **Auditoria: Abordagem Contemporânea**, São Paulo: Associação de Ensino de Itapetininga, 2001.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Contas do Estado**. Cartilha de Orientações sobre Controle Interno, 2012. Disponível em: < <http://www.tce.mg.gov.br/imgsite/CartilhaControle%20Interno.pdf>> Acesso em 10 out. 2015.

NEVES, W. P. **O auditor interno e a interpretação das normas legais**. In: Controle Interno Governamental, 2000, Florianópolis. Artigo disponível em < http://www.researchgate.net/publication/267775871_O_AUDITOR_INTERNO_E_A_INTERPRETACAO_DAS_NORMAS_LEGAIS> Acesso em 28 set. 2015.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/PaginaInicial.aspx>> Acesso em 18 set. 2015.

SILVA, C. A. T. et al. **Exame de Suficiência em Contabilidade**. Editora Atlas, 2001.

VIEIRA, R. A. **A importância do controle interno numa visão moderna de gestão pública**. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, 2009, 121 p. Disponível em: <[faf-uerj.com/mestrado/index.php?option=com docman...gid...](http://faf-uerj.com/mestrado/index.php?option=com_docman...gid...)> Acesso em 12 de out., 2015.