

O Controle Interno na Gestão Pública Municipal: Um estudo na Prefeitura de Tupanciretã – RS

Sabrina Secchi¹

Resumo

O bom funcionamento de um setor público municipal está relacionado a uma gestão eficiente onde o Sistema de Controle Interno contribui para garantir o cumprimento de suas metas. O objetivo deste trabalho é apontar dados de uma pesquisa baseada em estudo de caso, no qual o alvo é a Unidade Central de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Tupanciretã/RS. A pesquisa foi descritiva no que se refere aos fins e, bibliográfica, documental, *ex-post facto* e estudo de caso quanto aos meios. Por fim, a análise e interpretação dos dados com base na sua metodologia e fundamentação teórica demonstraram a importância do Sistema de Controle Interno em uma administração municipal, todavia, com relação aos anos analisados (2011/2012) neste município, verificou-se que este setor teve uma atuação pouco satisfatória diante das diversas atribuições incumbidas pelas legislações Federal, Estadual e Municipal.

Palavras-Chave: Controle Interno. Atuação do Controle Interno Municipal. Gestão Pública Municipal.

Abstract

The proper functioning of a municipal public sector is related to efficient management where the Internal Control System helps to ensure the fulfillment of its goals. The objective of this paper is to show data from a survey-based case study, in which the target is the Central Unit for Internal Control of the City of Tupanciretã/RS. The research was descriptive in relation to the purposes and bibliographical, documentary, *ex-post facto* and case study as to the means. Finally, the analysis and interpretation of data based on its methodology and theoretical framework demonstrated the importance of the Internal Control System in municipal administration, however, with respect to the years analyzed (2011/2012) in this municipality, it was found that this sector had an unsatisfactory performance on the various tasks entrusted by the Federal, State and Local laws.

Key words: Internal Control. Role of the Municipal Internal Control. Municipal Public Management.

¹ Acadêmica do 8º Semestre, do Curso de Ciências Contábeis. Email: s_secchi@hotmail.com

1 Introdução

A busca por administrações cada vez mais voltadas para a transparência e a qualidade dos serviços prestados à população passou a ser uma realidade no mundo atual.

As ferramentas para que os objetivos da transparência na administração pública sejam alcançados são muitas e estão tanto na mão da comunidade como um todo, quanto de funcionários públicos que, no exercício de atribuições delegadas pelos segmentos que fazem parte da Gestão Municipal, buscam apontar rumos para um fazer administrativo democrático, equilibrado e técnico, com a atuação junto aos órgãos de controle interno e externo.

Contudo, não basta apenas divulgar planos administrativos, publicar relatórios, elaborar e colocar em prática os orçamentos previstos, é preciso mais. É essencial que o público tenha acesso a este material e que os órgãos fiscalizadores atuem em prol da preservação do patrimônio, do uso racional dos recursos públicos e do cumprimento rigoroso da legislação em vigor.

Este estudo teve por objetivo geral, verificar a forma de atuação do Controle Interno, se as irregularidades apontadas por este setor no ano de 2011/2012 persistiram no outro e, quais as ações do gestor público sobre os apontamentos.

O bom funcionamento administrativo depende de um planejamento eficaz e do trabalho conjunto e transparente do Gestor com sua equipe. Para evitar que erros ou fraudes ocorram no setor público, existe o sistema de controle interno. O controle interno no poder executivo dos municípios atua a partir da necessidade de apontar as irregularidades existentes nos órgãos, para que estes sejam corrigidos pelos gestores, além de contribuir para a atuação dos órgãos de controle externo. Este está previsto desde a Constituição Federal/1988, tendo sido regrado com a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBCT SP 16.8) e a Resolução nº 936/2012, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS).

O Controle Interno visa salvaguardar o ente público, através de um controle prévio, concomitante ou posterior aos fatos. Com a atuação efetiva deste órgão, que serve de apoio ao gestor, podem ser evitados erros ou a continuidade destes. Cabe salientar que este órgão apenas mostra ao gestor, através de relatórios as irregularidades encontradas e faz recomendações do que pode ser feito para sanar tais problemas, ou seja, este órgão não determina quais as atitudes o gestor deve tomar.

Sendo assim, unindo a lei com a ação verificadora dos membros do Controle Interno do município de Tupanciretã/RS, o presente trabalho visou analisar a situação do controle interno do Poder Executivo desta cidade, na Região Central do Estado.

Neste sentido, buscou-se compreender como vem se dando a relação dos gestores atuais com os apontamentos feitos pelo Controle Interno, ou seja, verificou-se a forma de atuação do Controle Interno, se as irregularidades apontadas por este setor em um ano persistiram no outro e quais as ações do gestor público sobre os apontamentos.

Os membros da comissão do Controle Interno (composto por funcionários municipais) realizam visitas periódicas à Câmara Municipal de Vereadores, ao Gabinete do Prefeito, às Secretarias Municipais e seus diversos setores efetuando apontamentos quando constatadas irregularidades, ou seja, é um órgão que auxilia o gestor, pois aponta ou mostra irregularidades que muitas vezes não são conhecidas, contribuindo, desta forma, para uma melhor administração.

Com as informações fornecidas pelo Controle Interno municipal, através de relatórios, o gestor do município, tem uma visão detalhada da situação de vários setores que o município engloba, pois com visitas, análises de documentos e pedidos de informações, as irregularidades serão diagnosticadas, cabendo ao prefeito intervir nesses setores com as recomendações feitas pelo controle interno, para regularizar as inconsistências apontadas.

2 Caracterização da Organização

O estudo foi desenvolvido a partir dos dados fornecidos pelo setor de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Tupanciretã/RS, que é uma cidade situada na região central do Estado do Rio Grande do Sul.

“Tupanciretã” é um nome tupi que significa "terra da mãe de Deus". O município é considerado a capital da soja, devido à sua produção, que é a maior do Estado do Rio Grande do Sul. Conforme o IBGE (2010) sua população estimada era de 22.281 habitantes e a sua área territorial (Km²) é de 2.251,860.

De acordo com o departamento de pessoal da Prefeitura de Tupanciretã, atualmente, o quadro de funcionários do Poder Executivo é composto por 39 (trinta e nove) Cargos de Confiança (CC's), 26 (vinte e seis) funcionários celetistas e 634 estatutários, totalizando em 699 funcionários.

O Controle Interno é integrado por um órgão de coordenação central, denominado Central do Sistema de Controle Interno, onde possui 01 (um) auxiliar administrativo, 01 (um) Técnico em Contabilidade e 01 (um) contador. Todos os integrantes desta comissão são concursados e nomeados por portaria. Os controles internos procuram a prevenção dos erros e fraudes na organização.

3 Referencial Teórico

3.1 Contabilidade Pública

Para atender a legislação e as necessidades gerencias, as empresas privadas e os órgãos governamentais precisam organizar, registrar e gerar informações sobre todos os atos e fatos que ocorrem na entidade, utilizando, para tanto, a Contabilidade.

Segundo Kohama (2008), a Contabilidade Pública, é uma das divisões da Ciência Contábil, que foi alvo de conceituação por diversas escolas, sendo assim a Contadoria Central do Estado e, em 1954, chegou a seguinte conceituação: “É o ramo da Contabilidade que estuda, orienta, controla e demonstra a organização e execução da Fazenda Pública; o patrimônio público e suas variações”.

Esse conceito, visto de forma abrangente, ainda está perfeitamente adequado e atende plenamente às normas legais vigentes, e o atingimento destes objetivos é feito pela utilização de contas, através das quais são escriturados os atos e os fatos administrativos.

Ainda no conceito de Kohama (2008), entende-se a Contabilidade como uma técnica capaz de produzir, com oportunidade e confiabilidade, relatórios que sirvam à administração no processo de tomada de decisão e de controle de seus atos, demonstrando, por fim, os efeitos produzidos por esses atos de gestão no patrimônio da entidade.

Segundo Lima e Castro (2003), Contabilidade Pública é o ramo da contabilidade que tem o objetivo de aplicar os conceitos, Princípios e Normas Contábeis na gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos Órgãos e Entidades da Administração Pública, oferecer a sociedade, de maneira transparente e acessível, o conhecimento amplo sobre a gestão da coisa pública.

Os relatórios contábeis são analisados com o propósito de estabelecer as relações entre os resultados obtidos e os esperados, onde determinarão as retificações ou a reformulação da política econômico-financeira no novo período administrativo (ANGÉLICO, 1995).

Por fim, no entender de Angélico (1995, p. 107),

Contabilidade Pública é a disciplina que aplica, na administração pública, as técnicas de registros e apurações contábeis em harmonia com as normas gerais do Direito Financeiro.

Neste sentido, Kohama (2008) fortalece, afirmando que a Contabilidade Pública não objetiva apenas o registro e escrituração contábil, mas também, conforme dispõe o artigo 77, da Lei n.º 4.320/1964, a observação da legalidade dos atos da execução orçamentária, de forma prévia, concomitante e subsequente.

Assim, a gestão de bens e recursos públicos encontra, na Contabilidade Pública, amparo técnico para a tomada de decisões, uma vez que esta estuda e registra os fatos, e elaboram demonstrativos e informações que auxiliam o gestor na condução da entidade. Cabe ainda, à Contabilidade, aperfeiçoar os instrumentos de exposição de informações a outros tipos de usuários que não encontram nos demonstrativos padronizados exigidos pela legislação as informações de maneira objetiva e compreensível para que possam avaliar a gestão pública.

3.1.1 Campo de Aplicação da Contabilidade Pública

Para Angélico (1995), o seu campo de aplicação é restrito à administração pública nos seus três níveis de governo: Governo Federal, Governos Estaduais, municipais e correspondentes autarquias.

A Contabilidade Pública, regulada, sobretudo pela Lei n.º 4.320/64, é aplicada às pessoas jurídicas de Direito Público e, excepcionalmente, às empresas públicas constantes dos orçamentos anuais. No Brasil, também é aplicada às entidades privadas que são financiadas por contribuições para-fiscais (LIMA; CASTRO, 2003).

De forma ampla, a administração pública é vista sob as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), sendo este o universo de atuação da Contabilidade Governamental. Mota (2005, p. 197) define o campo de atuação da Contabilidade Pública como:

- a) Administração Direta: Governo Federal: Ministérios, Secretaria do Governo Federal, Presidência da República; Governos Estadual/Municipal: Secretaria de Governo Estadual e Municipal, Prefeituras e Órgãos dos demais Poderes.
- b) Administração Indireta: Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista vinculadas aos três níveis de governo (enquanto fazem uso de recursos à conta do orçamento público nas esferas fiscal e seguridade social). As empresas estatais, enquanto dependentes, estão no campo de aplicação da Contabilidade Pública.

O campo de aplicação da Contabilidade Pública será, portanto, o orçamento das entidades públicas e seus respectivos patrimônios. Aqui a Contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos, de qualquer modo, que arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados (JACINTHO, 1989).

3.1.2 Objetivos da Contabilidade Pública

Contabilidade Pública tem por objetivo captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno, ou seja, União, Estados, Municípios, Distrito Federal e respectivas autarquias (KOHAMA, 2008).

Para Lima e Castro (2003, p. 26):

A Contabilidade Pública é o ramo da Contabilidade que tem por objetivo aplicar os Conceitos, Princípios e Normas Contábeis na gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Filho (1998) afirma que o papel da Contabilidade se configurou como responsável pela geração de informações para o controle gerencial. O esforço de representar de forma resumida, os eventos econômicos complexos que ocorrem ao longo de um exercício social, de forma a garantir o monitoramento constante das ações gerenciais permitindo necessárias correções de rumo, se constitui no centro do sistema de informações gerenciais.

Conforme a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, NBC T SP 16.1 - define o conceito de contabilidade pública, o campo de aplicação e o objeto, sendo que, quanto ao campo de aplicação, é definido “como espaço de atuação do profissional de contabilidade que demanda estudo, interpretação, identificação, controle e evidenciação de fenômenos contábeis, decorrentes de variações patrimoniais”, nos seguintes ambientes:

- (a) entidades do setor público; e
- (b) ou de entidades que recebam, guardem, movimentem, gerenciem ou apliquem recursos públicos, na execução de suas atividades, no tocante aos aspectos contábeis da prestação de contas.

Ainda, de acordo com esta norma, o objetivo da contabilidade aplicada ao setor público é “fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza

orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações; a adequada prestação de contas; e o suporte para o controle social”.

O campo de aplicação da contabilidade pública abrange todas as entidades do setor público. As entidades abrangidas pelo campo de aplicação devem observar as normas e as técnicas próprias da contabilidade aplicada ao setor público (CFC, 2008).

Entretanto, as informações produzidas pelas unidades governamentais devem estar revestidas de caráter gerencial para que possam ser utilizadas, de forma útil, satisfazendo as necessidades por todos os escalões da administração pública, bem como serem registradas de acordo com os princípios gerais que regem a Contabilidade.

3.2 Controle e Fiscalização na Gestão Pública

O controle dentro de qualquer administração, seja privada ou pública, é indispensável para o seu sucesso. Guerra (2007, p. 90, *apud* QUINTANA; QUARESMA; MACHADO; MENDES, 2011, p. 143) relata que:

O Controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria administração, por outros Poderes ou qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme aos modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática.

Por controle prévio pode-se citar a análise dos contratos firmados entre Governo e empresas, antes da liquidação da despesa, apurando assim eventuais irregularidades. Destaca-se aqui o importante papel da transparência nas ações governamentais, para que a sociedade possa acompanhar e denunciar casos de disfunções e a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, determinando a apresentação periódica de relatórios (QUINTANA; QUARESMA; MACHADO; MENDES, 2011).

Com o advento da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que regulamenta os artigos 163 e 169, da Constituição Federal, de 1988, e tem por objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, as questões sobre controle e fiscalização das ações dos gestores públicos foram destacadas. Pode-se traduzir como sendo o zelo, o cuidado na arrecadação das receitas e na realização das despesas públicas. É aplicável a todos os entes da Federação, trata-se de uma lei complementar de caráter nacional. (FIGUEIRÊDO; NÓBREGA, 2001).

A Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva a transparência dos atos de gestão pública assegurando a sociedade o conhecimento do resultado das ações praticadas pelos governantes, conferindo-lhe grande responsabilidade no âmbito da administração pública.

Segundo Ramos e Conceição (2006) com relação à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), foi elaborada com o intuito de melhorar a administração das contas públicas no Brasil e ainda de dar maior transparência aos gastos públicos. Já na visão de Gontijo e Araújo (2006) a referida lei (LRF) exige dos governantes maiores compromissos com os orçamentos e com as metas apresentadas e aprovadas pelos órgãos competentes. Além disso, estabeleceu as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e elaboração de diversos demonstrativos, cujos objetivos são a transparência e o controle dos gastos públicos.

3.3 Controle Interno

O Controle Interno é um conjunto de normas, procedimentos e métodos com o objetivo de proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração das entidades. (SOUZA, 2006).

Para Franco e Marra (1992, p. 207, *apud* LESCHEWITZ, 2008, p. 21),

Os controles internos são meios de organização destinados à vigilância, fiscalização e verificação administrativa, que permitam prever, observar, dirigir ou governar os acontecimentos que se verificam dentro da empresa e que produzam reflexos em seu patrimônio.

Portanto, controle interno é toda prática de verificação realizada em todos os setores da empresa. O Controle Interno Municipal é exercido pelos Poderes Executivo e Legislativo, em razão dos mandamentos contidos nos artigos da Constituição Federal (CF).

Conforme Souza (2006), o sistema de Controle Interno é aquele que efetivamente orienta, fiscaliza e ajuda na gestão. Cabe a cada Controle Interno Municipal, avaliar setorialmente a necessidade da implantação de normas específicas. Nas prefeituras esse sistema é de fundamental importância para a gestão municipal. Com um bom Controle Interno funcionando, tanto prefeitos como secretários municipais poderão ficar muito mais tranquilos em relação do cumprimento legal de seus mandatos. Esse Controle Interno é que poderá evitar que os gestores públicos respondam processos nos tribunais de contas, é ele que orientará todos os setores da administração municipal para o pleno atendimento da legislação.

Para Castro (2008), na área pública o objetivo do Controle Interno é funcionar, simultaneamente, como um mecanismo de auxílio para o administrador público e instrumento de proteção e defesa do cidadão, contribuindo para que os objetivos da organização pública sejam alcançados e que as ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz. Como resultado disso ressalva os recursos públicos contra o desperdício, o abuso, os erros, as fraudes e as irregularidades.

A CF/88 trouxe novas exigências à gestão pública, inclusive no que se refere ao controle:

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.

Conforme Art. 1º da Lei Municipal que regula o setor nº 2031 de 16 de março de 2001, ficou instituído, no Município de Tupanciretã, 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”.

A Central do Sistema de Controle Interno é integrada por servidores do Município. As visitas nas secretarias são efetuadas por sorteio sem avisar o local a ser visitado com datas esporádicas, bem como são apuradas denúncias feitas diretamente no controle, pessoalmente, por carta ou anônimo. O Tribunal de Contas também recebe denúncias e emite prazos para o controle interno.

A NBC T SP 16.8, diz que o controle interno “deverá ser exercido em todos os níveis da entidade governamental, compreendendo a preservação do patrimônio público, o controle da execução das ações que integram os programas e a observância às leis, regulamentos e diretrizes estabelecidas”. Sobre a sua atuação, ficou estabelecido que deve ocorrer “nas categorias operacional, contábil e de cumprimento legal”.

3.3.1 Importância e finalidades do Controle Interno na Administração Pública

Segundo Souza (2006), quanto melhor for o Sistema de Controle Interno, menor será a extensão dos testes. Pode-se presumir, que à medida que os municípios tiverem os seus Controles Internos funcionando a pleno, muitos apontamentos que são feitos atualmente pelos auditores do Tribunal de Contas deixarão de existir, porque o Controle Interno já orientou os setores a fim de evitar vários erros ou irregularidades.

Bastos (2000, p. 318) fala sobre a importância do controle:

Sabe-se que os atos administrativos gozam da presunção de legitimidade. Todavia, esta presunção não poderia existir se não fosse acompanhada de uma contrapartida, é dizer: a possibilidade de o administrado provocar a revisão dos atos que considere não sejam inteiramente legais. Assim pode-se presumir a ilegalidade, porém ela não é irremovível, pelo contrário, exatamente por existir é que se expõe o ato administrativo a toda uma série de controles que visam precisamente impedir que essa presunção não seja a correspondência de algo verdadeiro.

Para o autor, o controle nada mais é, do que o conjunto de meios de que dispõe a Administração para cumprir a atribuição de reposição da ordem jurídica e da eficácia administrativa.

Pode-se concluir conforme Castro (2008), que a finalidade dos controles internos administrativos é garantir o cumprimento das metas, proteger as ações e evitar a ocorrência de irregularidades, por meio de princípios, técnicas e instrumentos próprios.

4 Procedimentos Metodológicos

Na metodologia se fez a opção pela modalidade de pesquisa mais adequada, foram determinadas as técnicas e procedimentos a serem utilizados para operar com os objetos propostos.

Segundo Gil (1996) a pesquisa depende de suas descobertas e se enriquece com o seu desenvolvimento: todavia, tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos.

Para Beuren et al (2004), se classifica uma pesquisa de acordo com o ponto de vista de sua natureza, dos seus objetivos, quanto aos procedimentos técnicos, de seu plano de coleta de dados, da abordagem do problema, que compreende a pesquisa qualitativa, quantitativa, e análise e interpretação de dados.

Segundo Ruiz (2002) do ponto de vista de sua natureza, se classificou como uma pesquisa aplicada, que tem por consequência tomar certas leis ou teorias mais amplas como ponto de partida, e tem por objetivo investigar, comprovar ou rejeitar hipóteses sugeridas pelos modelos teóricos.

A pesquisa classificou-se como sendo aplicada, já que se caracterizou por ser um estudo sistemático, que teve por finalidade observar a importância e descrever os mecanismos de controle interno adotados pelos gestores em uma instituição municipal.

Do ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa é descritiva, pois segundo Beuren et al (2004) pode-se dizer que as pesquisas descritivas configuram-se como um estudo intermediário entre a pesquisa exploratória e a explicativa, não é preliminar quanto à primeira nem aprofundada como a segunda.

Portanto, o presente artigo se classificou como uma pesquisa descritiva, pois foi baseado em documentos de anos anteriores do Controle Interno municipal para aprofundamento e esclarecimento dos apontamentos enviados deste setor para o gestor.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, este artigo se caracterizou por pesquisa bibliográfica, documental, *Ex-post Facto* e estudo de caso. A pesquisa bibliográfica explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Ambos os casos buscam conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema (CERVO e BERVIAN 1983). Portanto, o estudo foi considerado pesquisa bibliográfica porque foram analisados se os apontamentos foram regularizados e se houve continuidade no erro.

Para Silva e Grigolo (2002), a pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam nenhuma análise aprofundada. Esse tipo de pesquisa visa selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, buscando extrair dela algum sentido e introduzir-lhe algum valor, assim podendo contribuir com a comunidade científica a fim de que outros possam voltar a desempenhar futuramente o mesmo papel. No presente trabalho foram examinados documentos da instituição pública, a fim de pesquisa e resposta para os problemas apontados.

A pesquisa *ex-post facto*, onde a tradução literal desta expressão é “a partir do fato passado”. Isso significa que neste tipo de pesquisa o estudo foi realizado após a ocorrência de variações na variável dependente no curso natural dos acontecimentos (GIL, 2002). No presente artigo, uma parte do estudo no controle interno foi realizada a partir de documentos, fatos que ocorreram no passado, onde o pesquisador não dispunha do controle sobre a variável, do fato que já ocorreu.

O estudo de caso se caracterizou pelo estudo profundo e árduo de um ou de poucos objetivos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, visou descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação, explicar e explorar as variáveis causais de determinado fenômeno com situações complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos (GIL, 1999).

Este estudo pertenceu ao atual trabalho por fazer parte de um único caso, onde o pesquisador aprofundou os eventuais apontamentos no controle interno da Prefeitura Municipal.

Do ponto de vista do plano de coleta de dados, o instrumento utilizado foi a entrevista não estruturada. A entrevista não estruturada, “consiste em uma conversação informal, que pode ser alimentada por perguntas abertas, que proporcionam maior liberdade para o informante” (SILVA, 2003, p.70).

Para Gil (2010, p.105):

Pode caracterizar-se como informal, quando se distingue da simples conversação apenas por ter como objetivo básico a coleta de dados. Pode ser focalizada quando, embora livre, enfoca tema bem específico, cabendo ao entrevistador esforçar-se para que o entrevistado retorne ao assunto após alguma digressão.

Portanto, utilizou-se a entrevista não estruturada para coletar informações que foram analisadas e tendo a liberdade para direcionar o andamento da entrevista que fosse considerada mais relevante.

Do ponto de vista da abordagem do problema tratou-se de pesquisa qualitativa, pois o estudo a que a pesquisadora se propõe focalizou o sujeito e seus processos, aprofundando a observação a partir de análise e coleta de dados (GIL, 2008).

Sendo assim, classificou-se como sendo uma pesquisa qualitativa, pois se compôs de análises mais profundas na coleta e análise dos dados da instituição, o pesquisador se baseou nas informações obtidas por meios de entrevistas e documentos, que foram analisados a fim da determinação do problema e da sua solução. Já para Lakatos e Marconi (2003, p. 167), “na análise e interpretação dos dados, o pesquisador entra em maiores detalhes sobre os dados decorrentes do trabalho, a fim de conseguir respostas às suas indagações, e procura estabelecer as relações necessárias”.

Portanto, esta parte do estudo se deu pelas informações que foram buscadas durante a pesquisa, contidas em documentos recolhidos no controle interno, os quais foram interpretados, organizados e analisados, a fim de conseguir respostas às averiguações dos apontamentos indicados pelo Controle Interno nos anos de 2011 e 2012.

5 Análise e Interpretação dos Dados

A interpretação e a análise dos dados deste trabalho tiveram a finalidade de verificar a forma de atuação do CI (controle interno), que este é o “conjunto de recursos, métodos e processos adotado pelas próprias gerências do setor público, com vistas a impedir o erro, a fraude e a ineficiência, visando a dar atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. A fim de examinar se as irregularidades apontadas por este setor em um ano persistiram no outro e quais as ações do gestor público sobre os apontamentos efetuados nos anos de 2011 e 2012, no Poder Executivo do município de Tupanciretã/RS.

De acordo com a metodologia da pesquisa, essa interpretação foi feita com base nos dados coletados através de entrevista não estruturada com o atual responsável pelo Controle interno municipal e, coleta de dados, tendo como base documentos dos anos de 2011 e 2012 deste setor. Na entrevista com o atual responsável pelo setor foram comentados assuntos relacionados ao tema, efetuados questionamentos, etc., pelo próprio investigador. Na coleta dos dados através de documentos elaborados pela UCCI (Unidade Central de Controle Interno), órgão este responsável pela coordenação das atividades do sistema de controle interno, foram analisadas as denúncias, os apontamentos do TCE/RS (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul) e suas regularizações através do gestor municipal.

5.1 Sistema de Controle Interno Municipal

Conforme a Lei Municipal nº 2.031 de 16 de março de 2001, que institui no Município de Tupanciretã/RS o SCI (Sistema de Controle Interno), ficou determinado em seu art. 1º que este setor tem 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”.

A Unidade Central de Controle Interno municipal deve ser formada por uma comissão. Esta comissão é composta por 01 (um) Contador ou Técnico em Contabilidade, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade; 02 (dois) servidores ocupantes de cargo de nível médio ou superior, com experiência comprovada em administração pública municipal, que serão escolhidos pelo (a) Prefeito (a) dentre os servidores detentores de cargo de provimento efetivo e estáveis.

A comissão fará jus ao recebimento de uma função gratificada de padrão três, sendo que, em 2011 o valor pago por esta gratificação era de R\$ 592,83 por mês para cada servidor. Em 2012 o valor da gratificação passou para R\$ 687,71. Ainda, conforme a Lei nº 3.320/2012 – Regime Jurídico dos Servidores Municipais de Tupanciretã/RS – ficou determinado através de Decreto Municipal, embasado na mesma Lei, que o horário de expediente para todos os servidores municipais das repartições seria de 30 (trinta) horas semanais.

A Lei municipal ainda prevê que o Controle Interno deve possuir membros setoriais na Câmara de Vereadores, Gabinete do Prefeito, Secretaria de Administração, Secretaria de Coordenação e Planejamento, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Obras e Viação, Secretaria de Educação, Cultura e Desporto, Secretaria de Agricultura, Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo, Secretaria de Serviços Sociais, Secretaria de Saúde e Meio Ambiente.

Em 2011, a comissão era formada por um Coordenador da UCCI, dois membros dessa mesma UCCI e um Setorial da UCCI na Câmara de Vereadores do Município. Não foi apresentada documentação sobre a indicação dos membros setoriais das demais secretarias do município.

Em 2012, a comissão continuou a mesma do ano anterior, apenas saindo o coordenador setorial da UCCI da Câmara de Vereadores. Cabe salientar que a coordenação desta UCCI vinha sendo exercida por um funcionário em desvio de função, ou seja, exercia atribuições não compatíveis com o cargo, já que era ocupante do cargo de pintor.

Esse tipo de formação da UCCI, cujos membros são servidores ocupantes de outro cargo, que não possuem dedicação exclusiva para a função de controle interno, não é indicada pelo TCE/RS, pois, pode comprometer a qualidade da atuação deste setor junto ao Poder Executivo do município, especialmente se os membros recebem uma gratificação para compor o controle interno.

5.2 Atuação do Controle Interno Municipal

O responsável e coordenador do Sistema de Controle Interno nos anos de 2011 e 2012 no município de Tupanciretã possuía conhecimentos adquiridos através de um Técnico em contabilidade, contudo, junto ao Poder Executivo Municipal, era detentor (ocupante) do cargo de pintor. Este servidor atuava com uma comissão de apoio, na verificação de denúncias, onde existia um local específico na Prefeitura para a sua ocupação, contudo, o responsável não

exercia essas funções diariamente. A comissão que atuava nos anos de 2011 e 2012 no SCI de Tupanciretã era formada por mais duas detentoras de ensino médio.

Em 2011, as denúncias eram oficiadas ao controle interno, através da ouvidoria do TCE/RS, e outras pessoalmente, sendo que de acordo com a necessidade, aconteciam as verificações “*in loco*” pela comissão, sendo que a mesma não realizava um planejamento prévio para essas verificações, ou seja, deveria existir um Programa de Trabalho Anual, com verificações mensais e também ações de fiscalização de natureza específica e de casos específicos não contemplados na programação de rotina, conforme o previsto na Lei do CI.

Através da verificação dos documentos elaborados pela Unidade Central de Controle Interno, foi possível identificar o tipo de atuação que a comissão teve nos anos de 2011 e 2012, tendo em vista que as demandas acontecem por denúncias recebidas direto no controle interno, denúncias recebidas pelo TCE/RS, através do Espaço Controle Interno, com acesso disponível aos responsáveis pelo Controle Interno municipal, e através de verificações “*in loco*” conforme o planejamento da UCCI, onde são utilizados questionários (*check-list*).

Conforme o art. 2º da Lei nº 2.031/2001, o Controle Interno do município de Tupanciretã/RS tem como atribuições avaliar o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas previstos no Plano Plurianual; verificar a implementação das soluções indicadas; criar condições para atuação do controle externo; orientar e expedir atos normativos para os Órgãos Setoriais; elaborar seu regimento interno, a ser baixado por Decreto do Executivo; desempenhar outras atividades estabelecidas em lei ou que decorram das suas atribuições.

Apesar da vasta lista de atribuições e obrigações instituídas ao CI através da Lei municipal, poucos foram os documentos elaborados por este setor nos dois anos analisados.

5.2.1 Atuação do Controle Interno no ano de 2011

Em 2011 foram elaborados 02 (dois) relatórios de inspeção pela UCCI. Um foi na Secretaria de Educação e outro na Câmara dos Vereadores. Na realização dessas verificações “*in loco*” foram utilizados *check-list* (Formulários elaborados pelo Controle Interno) a partir de um modelo fornecido pelo próprio sistema de controle interno da prefeitura, gerado através de um *software* pago.

A primeira inspeção no ano de 2011, realizada na Secretaria de Educação, surgiu da constatação, pela Secretária Municipal desta secretaria, de uma grande quantia de merenda

escolar nos armários de uma referida escola do município, onde a mesma diante do exposto encaminhou a abertura de Sindicância para averiguar os fatos.

A UCCI elaborou recomendações sobre o referido problema e fez acompanhamentos sobre o caso. Como recomendação o controle interno sugeriu que cada diretor criasse planilhas ou fichários para controle específico das entradas e saídas das merendas escolares, bem como que o Conselho de Alimentação Escolar fiscalizasse se estavam sendo elaboradas refeições com base no cardápio efetuado pela nutricionista, pois, com esse controle minucioso, esperava-se que não houvesse desperdício de merenda escolar.

A segunda inspeção de 2011 foi realizada na Câmara de vereadores. A auditoria foi realizada com o auxílio de *check-list* e o presidente da câmara foi oficiado antecipadamente a respeito dos trabalhos que seriam efetuados naquele órgão pela UCCI.

Verificaram-se algumas irregularidades neste setor, como por exemplo, não havia: contagem física dos estoques; inventário geral do patrimônio do legislativo; publicação anual dos subsídios; Sistema informatizado de auditoria e prestação de contas; registros no Sistema de Controle de Obras Públicas, no Sistema Informatizado de Auditoria de Pessoal e, no Sistema de coleta de dados Contábeis.

Todavia, observaram-se, como fatores positivos, as atitudes que coibiram o excesso de diárias através dos Decretos Legislativos, pois houve casos onde os servidores municipais não participaram de cursos ou seminários que teriam recebidos as respectivas diárias e nem condiziam com o público alvo indicado para a participação nesses eventos.

Diante dessas situações, foram sugeridas recomendações pela UCCI nos serviços de protocolo, tesouraria, almoxarifado e patrimônio da Câmara Municipal de Vereadores. Foi ressaltada nas recomendações, a importância de ser observado pelos gestores o conteúdo de seminários, cursos e congressos antes de conceder ou autorizar as participações nestes eventos ou se os mesmos condizem ao cargo que ocupam.

5.2.2 Atuação do Controle Interno no ano de 2012

Em 2012 foram elaborados 03 (três) relatórios de inspeção, a partir de denúncias repassadas pelo TCE/RS ao Controle Interno, através do Espaço Controle Interno constante no portal do Tribunal.

“O Espaço do Controle Interno é uma ferramenta pela qual se ampliam as formas de comunicação e de troca de informações com os agentes de Controle Interno, tanto da esfera municipal quanto da estadual” (TCE/RS, 2013).

A primeira denúncia do ano de 2012 relatou inconsistências no Setor de Engenharia, onde houve uma construção, em que uma empresa estava sendo paga e o serviço estava paralisado. Neste caso não houve verificação “*in loco*” pela comissão de Controle Interno, sendo que apenas fizeram uma entrevista com o engenheiro responsável pela obra onde ele respondeu que a empresa executora realizava os serviços pelo cronograma e ficava parada esperando o pagamento pela etapa executada e, que após o pagamento, iniciava a etapa seguinte.

O segundo apontamento refere-se de informações e denúncias de que haveria sido realizada a pintura de ciclovia, sendo que esta já estava pintada. Neste caso, o CI respondeu ao TCE/RS baseado em depoimentos e informações existentes em outros departamentos. A partir disso, concluiu-se que o serviço não foi realizado e nem pago para a referida empresa prestadora do serviço e sim feito uma pintura de manutenção da “ciclo-faixa” pela secretaria municipal de obras sem custos aos cofres públicos.

A terceira e última denúncia do ano de 2012, refere-se à Secretaria da Saúde, sobre os extravios de documentos e atraso de pagamentos dos enfermeiros que acompanham os pacientes. O SCI obteve informações diretamente com a secretária atual da saúde, onde a mesma relatou que não existiram extravios de documentos em sua secretaria e desconhece o atraso de pagamentos dos referidos enfermeiros.

5.2.3 Análise da Atuação do Controle Interno em 2011 e 2012

Após a verificação dos documentos elaborados pelo CI do município de Tupanciretã/RS, bem como do previsto na Lei municipal do controle interno sobre sua atuação, é possível vislumbrar a baixa atuação dessa comissão nos anos de 2011 e 2012.

Costumeiramente, a atuação do controle interno vinha sendo realizada através de verificações *in loco*, a partir de um provável planejamento prévio (que não foi disponibilizado para esta pesquisa), apuração de denúncias recebidas dos cidadãos do município e, denúncias recebidas pelo TCE/RS, enviadas pelo cidadão através do espaço da “ouvidoria” no portal do TCE e repassadas ao CI municipal para apuração.

A tabela a seguir apresenta a atuação do CI do município de Tupanciretã, nos anos de 2011 e 2012.

Quadro 1: Atuação do CI no município de Tupanciretã/RS – 2011 e 2012

RELATÓRIOS	2011	2012
Denúncias Cidadão	0	0
Denúncias via portal TCE/RS	0	03
Verificações “ <i>in loco</i> ”	02	0

Fonte: Relatórios CI.

Assim, após a coleta de dados, verificação dos relatórios elaborados pelo CI municipal, bem como do conteúdo destes, contata-se que este setor teve, nos anos analisados, uma atuação pouco efetiva junto aos setores e secretarias da Prefeitura Municipal.

Além disso, não foram encontrados, nos arquivos do controle interno fornecidos para esta pesquisa, respostas do gestor quanto às inconsistências apuradas pelo CI, especialmente no ano de 2011, em que houve as verificações “*in loco*” em dois setores municipais, com o auxílio de *check-list*.

Tendo em vista o pouco material elaborado pelo CI, esta pesquisa foi prejudicada quanto à apuração de um de seus objetivos, que se referia a verificar, com base nos formulários (*check-list*), que deveriam ser feitos em todas as secretarias e setores, anualmente, se as inconsistências apontadas pelo CI no primeiro ano se repetiam no segundo.

6 Considerações Finais

A partir do referencial teórico apresentado, demonstrou-se que o CI é de suma importância na Administração Pública, considerando-se que este deve estar bem estruturado e com pessoas capacitadas para atuarem neste serviço, auxiliando na gestão dos administradores públicos nos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade.

A análise e interpretação desta pesquisa com base na sua metodologia e fundamentação teórica demonstraram que na Prefeitura Municipal de Tupanciretã/RS nos anos de 2011 e 2012 o CI era praticamente inexistente, ou seja, tinha pouca atuação neste ente.

Os servidores da comissão recebiam gratificação e não atuavam efetivamente. Não eram feitas verificações periódicas nos diversos setores da prefeitura, apesar da grande demanda de serviços prevista na Lei municipal do CI.

As denúncias respondidas ao TCE/RS foram apuradas superficialmente, sem verificações *in loco*, fotos, verificações de empenho, pagamentos, contratos, convênios, portais de transparência, etc., fato este que prejudica a credibilidade sobre as respostas enviadas, tendo em vista que, o CI deve trabalhar com base em documentos e outros que possam gerar provas consistentes, pois apenas entrevistas não são totalmente confiáveis.

Foi possível concluir que as atividades de CI eram bastante escassas, pois, nos anos de 2011 e 2012 houve poucos relatórios de inspeção no Município, ou seja, esse sistema era quase inexistente e o gestor dava pouca importância.

Esse tipo de atitude do gestor é um erro, pois para uma administração Pública Municipal este órgão é de fundamental importância. É através dele e de suas verificações que se consegue maior responsabilidade e transparência nas contas públicas. Com ele permite-se que sejam corrigidas falhas e os gestores são auxiliados a agir de maneira clara e correta.

Cabe lembrar que, no final de 2012, o TCE/RS editou a Resolução nº936/2012, em vigor desde o início de 2013, que dispõe sobre as diretrizes e funcionamento do Sistema de Controle Interno Municipal, e estabelece que a UCCI deva ser composta, unicamente “por servidores investidos em cargos de provimento efetivo, recrutados entre categorias profissionais distintas, cuja habilitação seja compatível com a natureza das respectivas atribuições, com atuação exclusiva na unidade”, ou seja, a partir de 2013, as comissões de CI municipais, do Estado do Rio Grande do Sul, sofrerão modificações quanto a sua atuação e composição.

Portanto, espera-se que futuramente a atuação do CI municipal deste município seja mais efetiva, a fim de prevenir fraudes e erros na administração pública municipal, bem como, auxiliar o gestor no exercício de sua função para que esta esteja dentro do que prevê os princípios da administração pública previstos na Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/anotada/10204290/art-74-da-constituicao-federal-de-88>>. Acesso em: 29 de junho de 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

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

_____. **Lei de responsabilidade fiscal: lei nº 101, de 04 de maio de 2000**. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence=2>. Acesso em maio de 2013.

_____. **Lei das finanças públicas: lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Brasília: Senado Federal. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Leis/640317_lei_4320_atualizada.pdf. Acesso em maio de 2013.

_____. **Lei dos crimes fiscais: lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Brasília: Senado Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm. Acesso em maio de 2013.

BEUREN, Ilse Maria. Como **Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 4 ed. São Paulo: Makron, 1996.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica: para uso dos estudantes universitários**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CFC. **NBC T 16 - Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público**. Disponível em: http://www.cfc.org.br/uparq/NBCT16_1.pdf. Acesso em novembro de 2013.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício Cabral; NÓBREGA Marcos Antônio Rios da. **Os municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul: BNDES**, 2001.

- FILHO, José Francisco Ribeiro Filho. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas: II** Prêmio de Monografia Tesouro Nacional. Brasília: ESAF, 1998.
- FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. **Auditoria contábil**. São Paulo: Atlas, 1992.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GONTIJO, Cibele Sebba.; ARAÚJO, Clézia Freitas dos Santos. **Responsabilidade fiscal: adequação orçamentária e financeira da despesa**. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto Serzedello Corrêa do TCU, 2006. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054430.pdf>. Acesso em: 28 de jun. 2013.
- JACINTHO, Roque. **Contabilidade pública**. São Paulo: Ática, 1989.
- KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: Teoria e Prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- LIMA, Diana Vaz e CASTRO, Róbison Gonçalves. **Contabilidade pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- QUINTANA, Alexandre Costa; MACHADO, Daiane Pias; QUARESMA, Jozi Cristiane da Costa; MENDES, Roselaine da Cruz. **Contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 2011.
- RAMOS, Erlaine Teodoro.; CONCEIÇÃO, Francisca Lúcia Conceição. **Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Contabilidade Pública**. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053598.pdf>. Acesso em jun. 2013.
- RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Programa de orientação às administrações públicas**. Porto Alegre, 2001.
- RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2002.
- SILVA, Marise Borba de; GRIGOLO, Tânia Maris. **Metodologia para iniciação científica à prática da pesquisa e da extensão II**. Caderno Pedagógico. Florianópolis: Udesc, 2002.
- SOUZA, Jorge Bento de. **Controle interno municipal: uma abordagem prática**. Porto Alegre: Evangraf, 2006.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.