

# IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE PESQUEIRA/PE

Edvaldo Ferreira Calado  
Universidade Federal Rural de Pernambuco  
Bacharelado em Administração Pública  
edvaldocalado@hotmail.com

## RESUMO

O presente trabalho tem como foco principal a abordagem de um tema atual e relevante para a sociedade - o controle interno - considerado uma ferramenta fundamental no apoio à gestão pública. De características essencialmente preventivas, essa ferramenta também possui características corretivas e/ou punitivas de atos ilícitos que venham a ser detectados, buscando garantir a função essencial da administração pública que é atender as necessidades da população e garantir o bem-estar social. Feitas estas considerações, o tema deste estudo foi desenvolvido com o propósito de compreender como foi criado e implantado o sistema de controle interno no município de Pesqueira-PE, qual a sua importância, como contribui para tornar a gestão municipal mais eficiente, quais as principais dificuldades enfrentadas, enfim, que resposta ele pode oferecer à população quanto ao controle dos recursos públicos e a transparência da gestão municipal. Para tal, procedeu-se uma entrevista com o controlador do município, no mês de março de 2019, utilizando-se um roteiro semiestruturado. Os principais resultados apontam que apesar da existência de cinco vagas para auditores, previstas em Lei, seu quadro funcional é formado atualmente por apenas dois servidores, e indicam também a falta de auditorias internas pela inexistência de auditores. Apesar das limitações, o Sistema de Controle Interno dá suporte à gestão municipal nas tomadas de decisões e auxilia os órgãos de controle externo na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, atuando também no acompanhamento da execução orçamentária e na defesa do patrimônio, oferecendo à população serviços de ouvidoria, informação ao cidadão e Portal da Transparência.

**Palavras-chave:** Gestão Municipal; Sociedade; Transparência; Administração Pública; População.

## 1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas vem se intensificando, explicitamente, no seio da sociedade brasileira a exigência por gestões governamentais transparentes, eficientes e eficazes. Essas gestões devem ser capazes de atender as necessidades da sociedade por meio de administradores públicos que exerçam boas práticas de governança, em conformidade com os princípios constitucionais da Administração Pública, inseridos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, em Brasil (1988), que são eles: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

O modelo de Administração Pública exercido no Brasil, atualmente, vem sofrendo constantemente questionamentos da sociedade, quanto ao cumprimento da legislação a ele imposta, que é requisito fundamental para que possa cumprir seu papel eficientemente e com eficácia em *prol* da coletividade. Há uma inquietação da sociedade com relação ao comportamento de agentes públicos que praticam ações incompatíveis com as funções públicas que exercem, manchando a gestão e promovendo a descrença da população nos seus

governantes. Praticamente todos os dias são divulgados nos principais meios de comunicação como rádio, televisão, jornais e revistas, escândalos de corrupção e desvios de recursos públicos. Mais recentemente, por meio das mídias sociais são divulgados inúmeros problemas relacionados à gestão pública.

Neste contexto, e diante das perspectivas da sociedade de que os recursos arrecadados pelo estado devem ser usados com transparência e responsabilidade fiscal por aqueles que o administram, é que foi inserida na legislação brasileira, a obrigatoriedade da implantação dos sistemas de controle interno como instrumento de apoio à tomada de decisões dos gestores públicos no âmbito da Administração Pública federal, estadual e municipal.

Esses sistemas visam o uso correto e adequado das receitas arrecadadas pelo estado, através de impostos, taxas, tributos e contribuições que são cobrados da população, além de subsidiar os órgãos de controle externo de informações importantes acerca de como estão sendo geridos estes recursos, inclusive com a obrigação de denunciar a estes órgãos, eventuais posturas e comportamentos inadequados por parte daqueles que administram estes recursos, que, quando aproveitando-se dos cargos que exercem, desviam recursos e delapidam o patrimônio público em benefício próprio.

Uma das formas de se monitorar as ações desenvolvidas pelos gestores, bem como analisar a eficiência dos serviços prestados pelo Estado, é pelo estabelecimento de um ambiente adequado de controle (BEUREN; ZONATTO, 2014, p. 2). Para estes autores, o papel social é exercido pelas organizações públicas de forma significativa porque é por intermédio delas que os serviços são organizados e prestados à coletividade, sendo o Estado responsável pela manutenção de serviços como educação, saúde e segurança a serem oferecidos à população.

Ainda, nessa perspectiva de que o Estado, por meio de seus representantes, tem o dever de bem gerir os recursos públicos que lhes são disponibilizados, Beuren e Zonatto (2014) afirmam que, em virtude da reforma do Estado e da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, entendimentos sobre economicidade, eficiência, eficácia e qualidade na Administração Pública, passaram a ser mais observados e enfatizados, levando o Estado a promover e desenvolver ações já praticadas no setor privado, com o objetivo de aumentar os benefícios que podem ser conseguidos com a boa aplicação dos recursos públicos.

Diante da conjuntura atual na qual está inserida a Administração Pública, surge então a problemática em forma de questionamentos da sociedade, que busca explicações de como estão sendo administrados os recursos públicos. Em virtude desses questionamentos, o Estado cria os mecanismos de controles através da implementação de sistemas de controle interno, para dar publicidade e transparência a gestão, e responder com qualidade e eficiência as exigências demandadas pela população. Estando o município de Pesqueira também inserido neste contexto, surge então a pergunta de pesquisa: como foi criado o sistema de controle interno e qual a sua importância para a Administração Municipal de Pesqueira?

Com relação aos objetivos, pretende-se neste estudo destacar a criação do sistema de controle interno no município de Pesqueira, como se deu este processo e qual a sua relevância para a gestão municipal. Tem também como propósito proporcionar ao leitor deste material, uma visão mais ampla sobre este instrumento constitucional e institucional que nasceu com a reforma do estado brasileiro e que vigora até os dias atuais contribuindo para o desenvolvimento social e econômico, por ter características corretivas e essencialmente preventivas no combate à corrupção, a desvios de condutas de agentes públicos e aos desperdícios dos recursos que já são escassos na Administração Pública e que precisam ser otimizados para que os gestores desses recursos garantam os direitos fundamentais à população, estabelecidos na Constituição Federal.

Com o advento da reforma do estado que passou de uma forma burocrática para uma forma mais gerencial de administrar os recursos e o patrimônio público, a sociedade passou a interagir com mais efetividade nas decisões dos governos, participando e fiscalizando seus

projetos e ações, e acompanhando com mais frequência a execução financeira, orçamentária e patrimonial das instituições públicas.

Com a redemocratização da sociedade brasileira, a partir dos anos 1980, novos espaços de participação da sociedade civil foram criados na tentativa de romper com os limites de um Estado com resquícios autoritários, centralizadores, clientelistas e patrimonialistas (NOVAES; SANTOS, 2014, p.2).

Ainda, de acordo com Novaes e Santos (2014), a nova estrutura constitucional concebida em 1988 determinou meios institucionais de participação, oportunizando à sociedade várias alternativas de atuação no âmbito estatal. Neste aspecto, despontaram práticas inovadoras que agregaram a presença do cidadão na deliberação de políticas públicas e em decisões na esfera da gestão local, por meio dos conselhos gestores, conferências de políticas, orçamentos participativos e outros fóruns.

Diante do exposto, este estudo se justifica pelo fato de abordar um tema atual e relevante que está presente no dia a dia da Administração Pública, tanto nas esferas do poder executivo, legislativo e judiciário, quanto na sociedade de um modo geral. Hoje em dia, com a evolução da sociedade, tornou-se absolutamente inaceitável os erros cometidos pelos governos, por falta de planejamento e controle do orçamento público. Este trabalho se justifica também pelo fato de trazer uma explanação de um assunto relevante e debatido em vários países, aplicado a uma realidade local, no caso específico do município de Pesqueira, que da mesma forma se mantém atento a novas perspectivas e a novos conceitos de governança na administração dos seus recursos sociais e econômicos.

## **2. REVISÃO DA LITERATURA**

### **2.1 Sobre o Município de Pesqueira**

De acordo com a Enciclopédia dos Municípios Brasileiros, disponível no *website* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (1958), o município de Pesqueira, em Pernambuco, tem origem no século XVIII com a exploração da região pelos portugueses, que encontraram os índios xucurus, da nação dos tapuias, que viviam na serra do ororubá e os paratiós dispersos por outros abrigos da mesma serra.

Em 1762, a Aldeia Ararobá passou à categoria de vila e sede do município recebendo o nome de Vila de Cimbres. Em 1836, a sede foi transferida para o povoado de Santa Águeda de Pesqueira, que teve origem na Fazenda do Poço de Pesqueira ou do Pesqueiro criada pelo capitão-mor Manoel Jose de Siqueira em 1800. Em 1880 passou a categoria de cidade e sede do município e em 1893 foi instalado o município com o nome de Pesqueira.

De acordo com dados do IBGE (2018), o Município de Pesqueira apresenta várias características que compõem a sua formação. Neste estudo, são destacadas apenas algumas delas, consideradas mais relevantes para o que se propôs estudar neste trabalho:

a) população estimada de 67.047 habitantes em 2018, população de 62.931 habitantes pelo censo de 2010 e uma densidade demográfica de 63,21 habitantes por quilômetro quadrado em 2010;

b) quanto ao trabalho e a renda apresentou em 2016, um salário médio mensal de 2.5 salários mínimos. 8,3% era a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total.

c) com relação a educação, em 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade tiveram nota média de 4.3 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 4.

d) na área de saúde, a taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 15.89 para 1.000 nascidos vivos. As internações devido a diarreias são de 5.6 para cada 1.000 habitantes.

e) apresenta 60.8% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 64.1% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 2% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

Destaca-se ainda neste estudo, informações importantes sobre o orçamento do município de Pesqueira, para melhor compreender a importância de se ter um Sistema de Controle Interno na Gestão Municipal, inserido também no contexto orçamentário, visto que, é atribuído a ele o dever de acompanhar a execução orçamentária do município. Neste contexto, a Lei 3.281/2018 em (PESQUEIRA-PE, 2018) que se trata da Lei Orçamentária Anual (LOA), estimou a receita e fixou a despesa do município para o exercício financeiro de 2019 em R\$ 132.000.000,00 (Cento e trinta e dois milhões de reais), distribuídos como consta no quadro 1 (receita) e quadro 2 (despesa).

RECEITAS CORRENTES	R\$ 117.847.000,00
Receita de Impostos, taxas e contribuições de melhoria	R\$ 10.426.000,00
Receita de Contribuições	R\$ 4.637.000,00
Receita Patrimonial	R\$ 2.327.000,00
Receita de Serviços	R\$ 5.000,00
Transferências Correntes	R\$ 109.114.800,00
Outras Receitas Correntes	R\$ 1.259.000,00
TOTAL DAS RECEITAS CORRENTES	R\$ 127.768.800,00
Deduções Legais de Receitas	R\$ - 9.921.800,00
RECEITAS DE CAPITAL	R\$ 7.752.000,00
Alienação de Bens	R\$ 50.000,00
Transferências de Capital	R\$ 7.702.000,00
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	R\$ 6.401.000,00
TOTAL DAS RECEITAS ESTIMADAS	R\$ 132.000.000,00

**Quadro 1** – Detalhamento da Receita

Fonte: Elaborado pelo autor.

DESPESAS CORRENTES	R\$ 108.363.000,00
Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 74.258.680,00
Juros e Encargos da Dívida	R\$ 40.000,00
Outras Despesas Correntes	R\$ 34.064.320,00
DESPESAS CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS	R\$ 6.141.000,00
DESPESAS DE CAPITAL	R\$ 13.548.000,00
Investimentos	R\$ 11.866.000,00
Amortização de Dívida	R\$ 1.682.000,00
DESPESAS DE CAPITAL INTRAORÇAMENTÁRIAS	R\$ 260.000,00
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	R\$ 3.688.000,00
TOTAL DAS DESPESAS FIXADAS	R\$ 132.000.000,00

**Quadro 2** – Detalhamento da Despesa

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com os quadros 1 e 2, observa-se que a despesa fixada não é maior que a receita prevista, ou seja, a Administração Municipal não pode gastar mais do que arrecada. Isto na Administração Pública, significa responsabilidade fiscal.

## 2.2 Controle Interno

A fim de compreender o processo de implantação de um sistema de controle interno no setor público, é importante conhecer alguns conceitos desse imprescindível instrumento de apoio ao governo, que por ter característica essencialmente preventiva, embora podendo agir também corretivamente, possibilita a ele, tomadas de decisões corretas, visando sempre a

otimização dos recursos públicos em prol da coletividade. Este apoio consolida as tomadas de decisões pelo fato de fundamentar-se em registros contábeis confiáveis que o controle interno detém e consequentemente transmite aos gestores para que tomem suas decisões com credibilidade e segurança.

Pode-se inferir que o controle interno representa em uma organização o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com o objetivo de proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada dos negócios da empresa. (CREPALDI; CREPALDI, 2016, p.358-359).

Ainda, conforme Crepaldi e Crepaldi (2016), em uma empresa privada as ações podem acontecer apenas com uma ordem oral. Ao contrário, na organização pública, as ações só podem se realizar mediante um sistema de normas. O conceito de controle interno é muito vasto e por isto é necessário deter-se em seu real sentido para melhor entendê-lo. Essa análise sustentada nas definições da administração, aparenta justificável, já que a referida definição compreende e destaca: o plano organizacional, os sistemas administrativos, as políticas administrativas e a eficiência do pessoal da empresa.

Ainda neste mesmo aspecto, Crepaldi e Crepaldi (2016, p. 359) assim conceituam controle interno no setor público:

Controle interno sob o enfoque contábil compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de:

- a) Salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;
- b) Dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
- c) Propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
- d) Estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;
- e) Contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
- f) Auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

O controle interno deve ser exercido em todos os níveis da entidade do setor público, compreendendo:

- a) A preservação do patrimônio público;
- b) O controle da execução das ações que integram os programas;
- c) A observância às leis, aos regulamentos e às diretrizes estabelecidas (CREPALDI; CREPALDI, 2016, p. 359).

De acordo com os conceitos apresentados, verifica-se que um sistema de controle interno tanto na iniciativa privada quanto na gestão pública, representa um importante mecanismo de equilíbrio organizacional porque promove a fidedignidade dos seus atos e registros contábeis, gerencia seu pessoal para que se torne mais eficiente, pode oferecer informação adequada para uma tomada de decisão, pode contribuir para evitar práticas ineficientes e economicamente prejudiciais à administração eliminando erros e reprimindo fraudes, abusos e desvios de recursos, além de preservar o patrimônio, controlar e acompanhar a execução orçamentária e financeira dos programas de governo e orientar a gestão para que ela possa cumprir regularmente com a legislação a qual é submetida.

Fêu (2003) traz uma importante abordagem acerca da importância do controle interno na Administração Pública, enfatizando seu papel preventivo contra ações ilícitas, erradas ou inapropriadas que possam vir a ferir os princípios constitucionais principalmente aqueles expressos no artigo 37, incluindo-se seus incisos e parágrafos.

Ainda, de acordo com Fêu (2003), o controle interno se sustenta em fundamento administrativo, jurídico e até mesmo político. O mesmo autor afirma que inexistindo o controle, também não há nem poderia haver, realisticamente falando, responsabilidade pública. Uma vez que a responsabilidade pública só é possível se houver uma fiscalização eficaz dos atos a ações praticadas pelo estado.

Cruz (2012, p. 16), falando de probidade administrativa, afirma que a mesma ocorre quando “a conduta dos agentes é suficiente para obedecer aos dispositivos previstos pelo artigo 37 da Constituição Federal, no qual está o dever de cumprir os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência”. Na visão do autor, praticar a corrupção administrativa quase sempre resulta em obter vantagens patrimoniais indevidas para os agentes, sendo uma maneira de desvirtuar a administração pública.

Neste contexto, houve uma preocupação do legislador expressa nos artigos 9 e 10 da Lei 8.429/92 onde estão definidos vários atos de improbidade administrativa, tanto aqueles que importam em enriquecimento ilícito, quanto aqueles que causam prejuízo ao erário público. De acordo com o que está estabelecido no artigo 9 da referida Lei, “receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta” bem como “adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público” são atos de improbidade administrativa que resultam em enriquecimento ilegítimo e prejudicam o desenvolvimento da sociedade. Já de acordo com o artigo 10 da mesma Lei, “permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado, ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público, liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular” caracterizam atos de improbidade administrativa que acarretam prejuízo aos cofres públicos e, conseqüentemente afetam a população que por sua vez, deixa de receber mais saneamento básico, mais investimentos em saúde, educação e segurança e mais assistência social (BRASIL, Lei 8.429/92 artigos 9 e 10).

Em se tratando ainda de probidade administrativa, pode-se destacar a importância do instrumento controle interno enquanto instituto preventivo e auxiliar na fiscalização dos atos praticados pelos agentes públicos, podendo evitar que estes incorram em atos impróprios a administração pública, além de assegurar uma atuação ética no âmbito do Estado. Por esta razão, não se pode falar de probidade administrativa sem inserir neste contexto o sistema de controle interno (NEVES; OLIVEIRA, 2014, p. 39).

Quanto a legislação brasileira que regulamenta o controle interno na Administração Pública, pode-se inicialmente citar a Lei N 4.320/64 que já naquela época tratava de controle interno nos seus artigos 75 a 80 (BRASIL, Lei 4.320/64, de 17 de março de 1964). O artigo 75 da referida lei define três tipos de controle para a execução orçamentária. São eles: A legitimidade dos atos que dão origem a arrecadação de receita ou realização de despesa, além do surgimento ou extinção de direitos e deveres, a honestidade dos agentes públicos que guardam sob suas responsabilidades recursos públicos e o fiel cumprimento do programa de trabalho revelado monetariamente e em realização de obras e prestação de serviços.

O artigo 76 determina que os três tipos de controle acima mencionados serão exercidos pelo Poder Executivo, sem retirar as competências do Tribunal de Contas ou de órgãos de controle equivalentes.

O artigo 77 prescreve que a confirmação da legalidade dos atos quanto a execução do orçamento, será antecipada, simultâneo e subsequente.

O artigo 78 estabelece que além da prestação de contas anual, determinada em lei ou por motivo de fim de gestão, será tomada também a qualquer tempo a prestação de contas dos responsáveis pela guarda dos recursos públicos, sejam eles bens ou valores.

O artigo 79 determina que cabe ao órgão responsável pela elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado em lei, o cumprimento do programa de trabalho.

O artigo 80 define que é de competência dos serviços contábeis ou órgãos correspondentes verificar a observância dos limites trimestrais de cada unidade orçamentária dentro do sistema estabelecido para esta finalidade.

A Constituição Federal de 1988, também consolida a necessidade da implantação do sistema de controle interno na Administração Pública nos seus artigos 31, 70 e 74 que apresentam a seguinte redação: “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” (BRASIL, 1988).

O parágrafo 1º deste artigo, determina que a Câmara Municipal de Vereadores exerça o controle externo da Administração Pública Municipal com o apoio dos Tribunais de Contas estaduais ou municipais ou com o auxílio dos Conselhos Municipais quando houver.

No parágrafo 2º do mesmo artigo, está estabelecido que o posicionamento do órgão competente, sobre as contas anuais que o Prefeito tem a obrigação de prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal de Vereadores. Ou seja, compete somente à Câmara Municipal de Vereadores aprovar ou rejeitar em definitivo as contas anuais do gestor municipal.

Determina ainda o parágrafo 3º do referido artigo, que qualquer cidadão poderá durante sessenta dias anualmente, averiguar e examinar as contas municipais, podendo inclusive questionar sua legalidade nos termos 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, 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.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

Inciso I: “Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” (BRASIL, 1988). Neste contexto, os três poderes constituídos, executivo, legislativo e judiciário trabalharão de forma conjunta para avaliar se o PPA Plano Plurianual está sendo executado;

Inciso 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” (BRASIL, 1988). Neste caso, os três poderes da república atuando de forma integrada, tem a competência de conferir a validade e analisar os resultados do orçamento, das finanças e do patrimônio das instituições que fazem parte da administração federal, como também das organizações privadas que recebem recursos públicos.

Inciso IV: “Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (BRASIL, 1988). Neste contexto, o parágrafo primeiro deste inciso determina que os controladores internos, tem o dever constitucional de comunicar ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responder solidariamente com o gestor infrator, qualquer irregularidade ou ilegalidade que chegar ao seu conhecimento. Ou seja, o controle interno não poderá cometer omissão, porque se assim o fizer, estará cometendo um crime contra a Administração Pública. Já o parágrafo segundo do mesmo inciso, confere ao cidadão, partido político, associação ou sindicato, o direito de nos termos da lei, também denunciar irregularidades e ilegalidades contra a Administração Pública perante o Tribunal de Contas da União. Assim sendo, estes agentes assumem um papel importante na fiscalização dos recursos públicos.

A Constituição Federal de 1988, deixa, portanto, claro o papel do sistema de controle na administração pública, tanto no âmbito interno quanto no âmbito externo nas esferas federal, estadual e municipal. Isto significa que a partir da promulgação da carta magna que rege a nação, tanto a união quanto os estados e os municípios da federação assumiram a obrigação constitucional de implementar e colocar em funcionamento seus sistemas de controle, com o objetivo de executar 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, conforme explícito no artigo 70.

Amparada pela Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal foi concebida com a finalidade de estabelecer regras para o cumprimento das metas fiscais no que se refere a administração orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos administrados pelo governo, nas esferas: federal, estadual e municipal, aplicando normas e limites para a boa aplicação dos recursos e para o equilíbrio das finanças públicas. Isto está evidenciado no seu artigo 1º, que expressa no parágrafo 1º a seguinte redação:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, Lei Complementar 101/2000, de 04 de maio de 2000).

O termo “Controle Interno” está presente na referida Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto na Seção IV que trata do Relatório de Gestão Fiscal, mais precisamente no seu artigo 54, parágrafo único, onde está preconizada a obrigatoriedade da assinatura do relatório de gestão fiscal pelas autoridades responsáveis pela gestão financeira e pelo controle interno, além de outras definidas por meio de ato próprio de cada poder ou órgão, quanto na Seção VI que se refere a Fiscalização da Gestão Fiscal, cujo artigo 59 da referida seção atribui ao poder legislativo a competência de diretamente ou com o apoio dos Tribunais de Contas e dos Sistemas de Controle Interno de cada poder e do Ministério Público, fiscalizar o cumprimento desta Lei Complementar.

O Sistema de Controle Interno tornou-se ferramenta imprescindível à Administração Pública porque tem a função de resguardar a Administração de irregularidades e realizar um controle de resultados constituindo-se num meio de gerenciamento da gestão e de garantia da comunidade (SOARES, s/d, p. 11).

O Sistema de Controle Interno tem, sem dúvidas, um papel fundamental na Administração Pública e no controle dos gastos públicos, importância esta, evidenciada na própria legislação e enfatizada também por diversos autores de livros, revistas, artigos, jornais, periódicos, dissertações, dentre outros.

O controle interno tem uma atribuição fundamental pela sua atuação no acompanhamento e fiscalização dos setores contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da gestão pública porque age com o objetivo de supervisionar a despesa pública, defender os ativos e averiguar a lisura dos gestores quanto a eficiência, eficácia e efetividade na condução dos processos e métodos, para através do exame geral das contas e da autenticidade dos registros contábeis, emitir um alerta sobre ocasional desvio de metas e objetivos, e lançar propostas de ações preventivas e corretivas (RONCALIO, 2009, p.15). Continuando, o autor afirma que



É imperativo que esse sistema de controle interno municipal se remeta à observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no desenvolvimento de suas funções e, conseqüentemente, no planejamento, na execução e no controle das atividades (RONCALIO, 2009, p.15).

Faz-se também importante, frisar a diferença de controle interno para auditoria interna, visto que muitas vezes se forma uma concepção equivocada destes conceitos, que são na realidade bem distintos. Neste contexto, vale salientar que Controle Interno é uma composição de regulamentos, praxes e procedimentos, praticados pelas próprias Unidades da Administração, tais como manual de rotinas, separação de funções, delimitação de atribuições e responsabilidades, rodízio de funcionários, limitação de acesso aos ativos, restrição de acesso aos sistemas de computador e treinamento de pessoal, com a finalidade de impedir o erro, a fraude e a ineficiência. Já, a Auditoria Interna é um método utilizado pelo órgão central ou setorial, para analisar a eficiência do Controle Interno, quanto a obediência às normas ou a obsolescência dessas. A auditoria desenvolve atividades analíticas, de forma mais ou menos aprofundada, em razão direta do julgamento feito sobre o Controle Interno, quanto à sua maior ou menor adequabilidade para a preservação dos ativos que deverá preservar (JOSÉ FILHO, 2008, p. 91).

É possível compreender, diante das argumentações apresentadas, que a função principal do controle interno, é acompanhar a execução orçamentária, financeira e patrimonial, e a execução de projetos e programas governamentais, avaliando e quando necessário, apontando falhas e desvios, com o objetivo de zelar pelo bom uso dos recursos públicos, sejam eles de ordem orçamentária, financeira ou patrimonial, verificando sempre a aplicação de normas e princípios capazes de identificar a veracidade e a legalidade dos fatos (RONCALIO, 2009, p.15).

O controle interno exerce uma função de grande importância tanto no setor público, como também no setor privado. Em qualquer organização ele exerce um papel fundamental pois é por meio dele que se pode identificar e corrigir eventuais desvios para reduzir desperdícios, otimizar o desempenho e alocar os recursos de forma mais eficiente e eficaz. Assume também uma função de grande magnitude na identificação de erros, fraudes e seus respectivos responsáveis, auxiliando a administração pública no cumprimento de metas e planos de governo (JOSÉ FILHO, 2008, p.91/92).

É importante também, destacar que quanto a posição do órgão controlador, o controle é de característica interna, quando é exercido pelo próprio órgão ou entidade da mesma administração que praticou o ato, e de característica externa, quando realizado por órgão de controle alheio ao que praticou o ato ou procedimento administrativo, como por exemplo aquele ato realizado pelos órgãos de controle externo, a exemplo do Tribunal de Contas, do Poder Judiciário e do Poder Legislativo (BRASIL, 1988).

### **3. METODOLOGIA**

Segundo Zanella (2012, p. 84), estudo de caso é um tipo de pesquisa que apresenta com mais profundidade um ou poucos objetos de pesquisa, por esta razão é mais profunda e menos ampla, visando conhecer de maneira mais clara a realidade de uma pessoa, de um grupo de pessoas, de uma ou mais organizações, de uma política econômica, de um plano de governo, entre outros.

Corresponde o presente trabalho a um estudo de caso realizado na Prefeitura Municipal de Pesqueira, estado de Pernambuco.

O presente trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa de natureza exploratória/descritiva, utilizando a técnica de entrevista com o controlador interno do

município, bem como a de observação local, visando obter informações de como foi criado e como funciona o sistema de controle interno do município de Pesqueira, além da percepção do gestor sobre a importância dessa ferramenta para a Gestão Municipal.

Sobre a pesquisa de cunho exploratório, Raupp e Beuren (2006) contextualizam que é o tipo de pesquisa que se faz quando não se tem muito conhecimento sobre o tema que será abordado. Para esses autores, “por meio do estudo exploratório, busca-se conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa”.

O desenvolvimento deste trabalho implicou também em uma pesquisa bibliográfica onde foram pesquisados livros, artigos e periódicos na internet que fundamentaram o trabalho. Segundo Zanella (2012), a pesquisa bibliográfica é baseada em estudos disponíveis em fontes bibliográficas especialmente livros e artigos científicos.

Com o propósito de responder aos objetivos, foi formulado um conjunto de questões, divididas em seis blocos, utilizadas na entrevista com o controlador municipal, seguindo o roteiro descrito no quadro 3.

Bloco	Questões
<b>I:</b> Identificar o perfil profissional do controlador municipal e seus auxiliares.	1-Quantos servidores compõem atualmente o quadro funcional do Sistema de Controle Interno do Município e quais suas respectivas funções? 2-Qual a formação acadêmica e profissional de cada servidor que compõe o Sistema de Controle Interno do Município? 3-Qual o vínculo de emprego destes servidores com o município? 4-Os servidores que atuam no Sistema de Controle Interno do Município tiveram algum tipo de treinamento específico para o desempenho de suas funções?
<b>II:</b> Identificar as condições de trabalho no local onde funciona o Sistema de Controle Interno do Município	1-O ambiente onde está funcionando o Sistema de Controle Interno do Município é informatizado e climatizado adequadamente ao seu funcionamento?
<b>III:</b> Identificar a Lei que criou o Sistema de Controle Interno no município, sua abrangência e suas normatizações e planejamentos.	1-O Município de Pesqueira possui uma lei específica de criação do Sistema de Controle Interno? Se sim, desde quando e qual o número da referida lei? 2-O Município de Pesqueira possui um decreto do Prefeito (a) regulamentando a aplicação da lei que criou o Sistema de Controle Interno? Se sim, desde quando e qual foi o decreto? 3-A Lei específica que criou o Sistema de Controle Interno no Município de Pesqueira abrange também o Poder Legislativo? 4-Os procedimentos da Controladoria Interna do município são normatizados e definidos pelo chefe do poder executivo para a operacionalização do Sistema de Controle Interno, ou a controladoria interna normatiza e define seus procedimentos para a operacionalização do Sistema de Controle Interno? 5-A Controladoria Interna do município possui um planejamento de ações a serem executadas dentro do Sistema de Controle Interno?
<b>IV:</b> Identificar a importância do Sistema de Controle Interno para o município, seus objetivos, sua participação contributiva para com a gestão municipal, seus benefícios para o município e as dificuldades encontradas no exercício de suas funções.	1-Conforme seus conceitos de controle interno, qual a importância do Sistema de Controle Interno para o município? 2-Com que objetivos o Sistema de Controle Interno foi implementado no município? 3-Em que aspecto o Sistema de Controle Interno contribui com a Gestão Municipal? 4-Quais os benefícios a implementação do Sistema de Controle Interno oferece ao município? 5-Quais as dificuldades enfrentadas pela Controladoria Interna no exercício de suas funções?

<p><b>V:</b> Identificar a implementação de ações realizadas pelo Sistema de Controle Interno do Município para dar transparência à Gestão Municipal e identificar se as ações e projetos do governo municipal são efetivamente acompanhadas pelo controle interno.</p>	<p>1-Cite algumas ações implementadas pelo Sistema de Controle Interno para dar transparência a Gestão Municipal no que se refere a sua prestação de contas para com a sociedade. 2-Com relação aos projetos e ações da Administração Pública Municipal em suas diversas áreas, o Sistema de Controle Interno tem contribuído efetivamente para que estes alcancem satisfatoriamente seus objetivos?</p>
<p><b>VI:</b> Identificar se o Sistema de Controle Interno do município tem contribuído para que a Administração Municipal cumpra com suas obrigações constitucionais, se realiza auditorias internas nas contas municipais, com que objetivos e de que forma auxilia os órgãos de controle externo.</p>	<p>1-Com relação a legislação em vigor, de que forma o Sistema de Controle Interno do município tem contribuído efetivamente por meio de suas ações para que a Administração Municipal cumpra com as obrigações constitucionais? 2-O Sistema de Controle Interno do município realiza auditorias internas nas contas municipais? Se sim, quais são os objetivos? 3-De que forma o sistema de controle interno do município auxilia os órgãos de controle externo, entre eles, Câmara de Vereadores, Tribunal de Contas e Ministério Público na fiscalização das contas municipais?</p>

**Quadro 3** – Roteiro de Entrevista

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir do roteiro apresentado no quadro 3, a entrevista foi realizada na sala da controladoria do município de Pesqueira, no dia 29 de março de 2019. Na oportunidade, além da entrevista com o controlador interno, pode-se realizar observações *in loco* e analisar documentos e procedimentos realizados pela controladoria interna, entre eles, ofícios encaminhados às diversas secretarias do município, aos órgãos de controle externo entre eles Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Câmara Municipal de Vereadores e Ministério Público, tendo sido possível também verificar alguns relatórios da Gestão Municipal.

As informações levantadas na coleta de dados foram analisadas por meio da transcrição e análise da entrevista, juntamente com a análise textual de documentos.

#### 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No município de Pesqueira, em Pernambuco, a Lei Municipal 2.036 de 22 de junho de 2009 instituiu o sistema de controle interno e criou a controladoria interna municipal.

O artigo 1 da referida lei, em (PESQUEIRA-PE, Lei 2.036/2009 de 22 de junho de 2009), trata da organização do sistema de controle interno de acordo com o que estabelece os artigos 31 e 74 da Constituição da República Federativa do Brasil e a Resolução 0001/2009 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que dispõe sobre a criação, a implantação, a manutenção e a coordenação de Sistemas de Controle Interno nos Poderes Municipais. Ainda por meio desta resolução, considera o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco que é de sua competência, orientar os municípios jurisdicionados com relação à prevenção de irregularidades e falhas de natureza legal, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Estabeleceu ainda este mesmo artigo, que a Lei seria regulamentada por Decreto Executivo com a finalidade de detalhar os procedimentos locais necessários ao fiel cumprimento das exigências relativas ao controle interno na esfera do Poder Executivo Municipal.

O artigo 2 da mesma Lei, em (PESQUEIRA-PE, Lei 2.036/2009 de 22 de junho de 2009), regulamentou a criação da Controladoria Interna como órgão central do Sistema de

Controle Interno municipal diretamente subordinado ao Prefeito e chefiado pelo controlador interno.

O artigo 3 da Lei Municipal citada em (PESQUEIRA-PE, Lei 2.036/2009 de 22 de junho de 2009) estabeleceu as competências e atribuições da Controladoria Interna dentro do Sistema de Controle Interno. Entre elas, estão presentes as seguintes:

- Prestar assistência direta e imediata ao Prefeito quanto aos assuntos e providencias que na esfera do Poder Executivo Municipal estejam ligados à defesa do patrimônio público, ao sistema de controle interno, a audiência pública, a intervenção preventiva e corretiva inclusive no que diz respeito ao combate à corrupção as ações da ouvidoria e ao implemento da transparência da gestão dentro da Gestão Municipal;
- Constatar a veracidade e consistência de dados inseridos nos Relatórios de Gestão Fiscal e assiná-los conforme preconiza o artigo 54 de Lei Complementar 101/2000;
- Controlar operações de crédito, garantindo direitos e haveres pertencentes ao município;
- Averiguar se os montantes das dívidas estão dentro dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e, caso contrário, verificar se estão sendo tomadas providencias para que estas dívidas voltem aos limites exigidos pela referida Lei;
- Averiguar se a despesa total com pessoal está dentro dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e, no caso de ultrapassagem destes limites, verificar quais medidas estão sendo tomadas pela gestão, no sentido de retornar esta despesa aos parâmetros exigidos pela Lei acima referenciada;
- Avaliar se as diretrizes e metas do PPA e da LDO estão sendo cumpridas;
- Avaliar pelos resultados se a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades do município estão sendo eficientes e eficazes, conforme o que estabelece a Constituição Federal;
- Verificar se a LOA está compatível com o PPA e a LDO conforme as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Fiscalizar e avaliar os programas de governo em todas as áreas da administração;
- Investigar atos ou fatos ilegais praticados por agentes públicos ou privados que administram recursos públicos, com o compromisso e a responsabilidade de informar ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco sobre estes desvios de condutas por parte destes gestores;
- Verificar se os processos licitatórios e os respectivos contratos celebrados pelo município estão dentro da legalidade e adequados aos princípios estabelecidos pela Lei 8.666 de 1993, a chamada Lei de Licitações;
- Definir como proceder, bem como acompanhar os processos de tomadas de contas especiais de acordo com as exigências do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;
- Apoiar os órgãos de controle externo, fornecendo relatórios produzidos pela auditoria interna, dando cumprimento ao que determina a Constituição Federal;
- Fiscalizar e acompanhar a receita tributária do município quanto a sua eficiência;
- Proceder apuração de irregularidades, seja por ofício ou mediante recebimento de denúncias quando o patrimônio público estiver sendo lesado;
- Verificar se as publicações dos atos, contratos, editais, avisos e outros instrumentos que necessitem de publicação por parte do poder executivo, estão sendo realizadas de acordo com as disposições legais exigidas pelo princípio constitucional da publicidade no âmbito da Administração Pública;

Cabe ao controlador interno, elaborar e produzir relatórios anuais que identifiquem as atividades do sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal.

Ainda nesta seção são apresentados e discutidos os resultados da entrevista com o Controlador Interno do Município, organizados por blocos. Com relação as questões do bloco I que teve como objetivo conhecer o perfil do controlador interno e seus auxiliares, o entrevistado afirma que o quadro atual de funcionários lotados na Controladoria Interna e que fazem parte do Sistema de Controle Interno do Município é formado por apenas dois servidores, sendo um controlador e um chefe de gabinete. Considera-se que a Lei que criou o Sistema de Controle Interno do Município, prevê a criação de cinco (05) vagas para auditores, porém essas vagas ainda não foram preenchidas porque não foi realizado concurso público para o preenchimento das mesmas.

Quanto à formação acadêmica, o entrevistado afirma que os dois servidores possuem nível superior, sendo o controlador interno formado em Administração de Empresas e a chefe de gabinete formada em Administração Pública, ambos exercendo cargo comissionado, nomeados por meio de portaria pela chefe do Poder Executivo Municipal. Declara ainda o entrevistado, que os servidores que compõem o Sistema de Controle Interno do Município, além de possuírem graduação de nível superior, participaram regularmente de cursos de controladoria e auditoria, promovidos pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE).

Ao analisar as respostas referentes ao bloco 1, verifica-se, portanto que ainda existe uma deficiência no quadro de pessoal do Sistema de Controle Interno Municipal, pela ausência de auditores internos cujos cargos encontram-se previstos na Lei Municipal que criou o Sistema de Controle Interno. Quanto à formação acadêmica e preparação profissional dos servidores que atuam no Sistema de Controle Interno, verifica-se que podem estar dentro dos padrões esperados, uma vez que possuem formação superior e realizam treinamentos para atualização.

O bloco II possui apenas uma questão que tem como finalidade verificar as condições de trabalho no ambiente onde está localizado o Sistema de Controle Interno. Ao ser questionado sobre esse aspecto, o entrevistado considera a infraestrutura física adequada, tendo em vista que o ambiente é formado por uma sala ampla, devidamente climatizada e tendo no seu interior computadores operacionais que são utilizados diariamente para a execução das atividades.

Com relação às questões formuladas no bloco III, que teve como propósito identificar a Lei que criou o Sistema de Controle Interno do Município, sua abrangência, suas normatizações e planejamentos, o entrevistado confirma a existência da Lei Municipal número 2.036/2009 que estabeleceu o Sistema de Controle Interno do Município e afirma que não existe nenhum decreto de regulamentação da referida lei porque a própria Lei 2.036/2009 no seu artigo 21 determina que a mesma entra em vigor na data de sua publicação. Afirma, também, que a referida Lei não abrange o Poder Legislativo porque este possui sua própria Lei cujo número é 2.033/2009. Quanto as normatizações dos procedimentos da Controladoria Interna dentro do Sistema de Controle Interno, o entrevistado afirma que estas não são definidas pela chefe do Poder Executivo Municipal e sim, pela própria Lei que criou o Sistema de Controle Interno, onde já ficaram estabelecidas estas normatizações e procedimentos operacionais, bem como, sua organização e estruturação. Com relação à existência de um planejamento de ações da Controladoria Interna dentro do Sistema de Controle Interno, foi confirmado pelo entrevistado que existe este planejamento e dentro dessas ações estão a assistência direta e indireta à Prefeita do Município no desempenho de suas funções, além da verificação da consistência de dados contidos nos Relatórios de Gestão Fiscal do Município.

Verifica-se, portanto, de acordo com o entrevistado, que o município criou o Sistema de Controle Interno, seguindo a legislação e as normas constitucionais, que se trata de um sistema que abrange somente o Poder Executivo, não contemplando o Poder Legislativo, que suas normas e procedimentos não dependem de definição da Prefeita Municipal e que este sistema

presta uma colaboração de fundamental importância, assessorando a Gestora Municipal no exercício de suas atribuições.

Respondendo as questões contidas no bloco IV, que teve como intuito conhecer melhor a importância do Sistema de Controle Interno para o município, sua finalidade, sua contribuição para com a Administração Municipal, seus benefícios para o município e suas dificuldades enfrentadas no dia a dia, o entrevistado afirma que a importância do Sistema de Controle Interno para o município se justifica no zelo pela utilização, proteção e manutenção dos bens públicos, bem como, na orientação e recomendação de melhores ações para o bom funcionamento da gestão municipal, apontando possíveis falhas. Afirma ainda o entrevistado que os objetivos da implementação do Sistema de Controle Interno no Município, foram para cumprir a determinação da Constituição Federal contida no artigo 74 e recomendação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco número 0001/2009, que dispõe sobre a criação, implantação e manutenção do Sistema de Controle Interno.

Ao responder se o Sistema de Controle Interno contribui efetivamente com a Gestão Municipal, o entrevistado afirma que sim e que atua na correção, fiscalização e apuração de irregularidades que venham a ocorrer na Administração. Um exemplo disso, é quando a Gestão Municipal ultrapassa o limite prudencial de gasto com pessoal e o Sistema de Controle Interno notifica a prefeita do município para que ela tome as providências cabíveis no sentido de restabelecer os padrões estabelecidos pela legislação. Com relação aos benefícios que o Sistema de Controle Interno traz para o município, segundo o entrevistado estes são vários. Entre eles, a garantia de que sejam observadas estratégias traçadas e o cumprimento das decisões tomadas pelos gestores, observando os preceitos e limites impostos pela legislação. Falando das dificuldades enfrentadas pelo Sistema de Controle Interno no desempenho de suas atribuições, o entrevistado confirma que realmente existem algumas dificuldades, principalmente pelo fato do Sistema de Controle Interno se manter com um número reduzido de funcionários e por esta razão, sua atuação na fiscalização e na auditoria interna fica comprometida. Afirma também o entrevistado, que falta uma maior integração entre os setores da Administração Municipal com o Sistema de Controle Interno. Essa falta de integração pode ser percebida pela falha na comunicação e pela pouca interatividade entre o setor de controle interno e os demais departamentos da administração municipal. Isto dificulta por exemplo, que o sistema de controle interno tenha acesso com mais rapidez a informações importantes que podem embasar decisões num curto espaço de tempo.

Percebe-se de acordo com as respostas do entrevistado para o bloco IV, que o Sistema de Controle Interno se fundamenta na proteção patrimonial do município, e foi concebido pela imposição da legislação. Percebe-se também que o Sistema de Controle Interno é de fundamental importância para o município porque atua executando um conjunto de ações que podem evitar falhas e ilegalidades na Administração Municipal. É evidente também, de acordo com o entrevistado, os benefícios que o Sistema de Controle Interno proporciona ao Município com relação as tomadas de decisões pelos gestores na administração dos recursos públicos. Um exemplo disso, é o acompanhamento da despesa com pessoal, energia, telefone e outras despesas correntes que o sistema de controle interno proporciona à Gestão Municipal sempre com o objetivo de detectar excessos que porventura venham a ocorrer e alertar a Gestora Municipal para que ela tome as providências cabíveis. Ficou claro também que o Sistema de Controle Interno do Município de Pesqueira ainda enfrenta dificuldades na composição do seu quadro de pessoal, além da falta de aproximação dos demais setores da administração com o Sistema de Controle Interno. Essa falta de aproximação, se dá pelo fato de não haver uma comunicação mais efetiva entre a controladoria interna e os demais departamentos, que proporcione uma sincronia maior das ações do controle interno com as ações dos demais setores da administração municipal.

Para as questões elaboradas para o bloco V que tiveram como propósito identificar as ações desenvolvidas pelo Sistema de Controle Interno para dar transparência à Gestão Municipal e verificar se os projetos do governo municipal estão sendo acompanhados adequadamente por este sistema, o entrevistado informa que o Sistema de Controle Interno Municipal implantou o serviço de ouvidoria, o serviço de informação ao cidadão e o portal da transparência. Afirma, também, que o Sistema de Controle Interno tem atuado com efetividade para que os projetos e ações do Governo Municipal tenham seus objetivos alcançados.

Verifica-se, portanto, que o Sistema de Controle Interno do Município de Pesqueira apesar de suas limitações tem buscado assistir aos cidadãos com exequibilidade oferecendo serviços essenciais ao controle social.

Em resposta às questões presentes no item VI que teve como objetivo responder se o Sistema de Controle Interno tem contribuído para que o município cumpra com suas obrigações constitucionais, se realiza auditorias internas, com que objetivos e de que maneira auxilia os órgãos de controle externo, o entrevistado afirma que o Sistema de Controle Interno contribui para que o Município de Pesqueira cumpra com seus deveres constitucionais, coordenando a apuração de possíveis irregularidades relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, zelando pela sua integral proteção, coordenando a fiscalização da gestão de programas e acompanhando a execução orçamentária contida no Plano Plurianual (PPA). Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Afirma, ainda, que o Sistema de Controle Interno não realiza auditorias internas nas contas do município porque não conta no momento com auditores no seu quadro de pessoal. Continuando, o entrevistado relata que o Sistema de Controle Interno do Município, auxilia os órgãos de controle externo como a Câmara Municipal de Vereadores, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e o Ministério Público, entre outros, emitindo respostas e pareceres sempre atento aos fundamentos e requisitos do controle, atuando em conjunto com estes órgãos para afastar os riscos de uma gestão temerária e ineficiente.

Percebe-se, de acordo com o entrevistado, que o Sistema de Controle Interno do Município de Pesqueira, está em funcionamento, auxiliando a gestão no cumprimento de suas obrigações para com a legislação em vigor e, mesmo com a impossibilidade de realizar auditorias internas pela falta de auditores, vem auxiliando nas auditorias externas promovidas pelos órgãos de controle externo de maneira efetiva e eficaz para que a população não seja penalizada por gestão ineficiente.

Descrevendo o ambiente cenário desta pesquisa, de acordo com Pesqueira (2019), a Prefeitura Municipal de Pesqueira possui sua sede própria e está localizada na Praça Comendador Jose Didier, S/N Centro Pesqueira-PE, onde funciona inclusive o seu Sistema de Controle Interno Municipal.

Durante a realização da pesquisa, foi observado que existe uma integração do Sistema de Controle Interno com os órgãos de controle externo, todos trabalhando com o objetivo de dar tranquilidade e segurança à Administração Municipal, com relação ao cumprimento das metas estabelecidas na legislação vigente. Os órgãos de controle externo se comunicam com o sistema de controle interno, que por sua vez dá ciência aos demais membros da administração municipal das solicitações e decisões por eles proferidas. Foi observado, também, que os prazos exigidos pelos órgãos de controle externo foram rigorosamente cumpridos.

Com relação aos portais da transparência, como o portal do próprio município e o Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES), foi verificado que estes estão sendo alimentados conforme os padrões estabelecidos e conforme a legislação em vigor.

De acordo com o *website institucional* do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, o Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES) trata-se de um aplicativo que integra o Projeto de Prestação de Contas e Processo Eletrônico. Este

aplicativo agiliza o envio de informações ao TCE por meio digital, contribui com o sistema de controle interno, auxilia o controle externo e o controle social e, como o próprio nome sugere, tem a finalidade de dar mais transparência à gestão dos recursos públicos.

Considera-se, também, de fundamental importância a orientação dada pela Controladoria Interna do Município à Prefeita Municipal, no sentido de elaborar um decreto de contingenciamento de despesa com pessoal, com o objetivo de atender as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece um limite constitucional para esse tipo de despesa pública. Outra ação relevante da Controladoria Interna, foi criar um sistema de protocolo interno para facilitar o acesso às informações (precisas) por parte dos órgãos ou pessoas que tenham em tramitação no município algum tipo de processo ou documento de qualquer natureza.

Outra providência tomada pela Controladoria Interna, foi a criação de um e-mail corporativo para a Prefeitura, com o objetivo de tornar oficial a comunicação interna com os órgãos internos e externa com os órgãos externos. Foi observado, também, na condução desta pesquisa, que se encontra à disposição do Sistema de Controle Interno, o software específico da contabilidade, para o acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao finalizar o presente estudo foi possível fortalecer o entendimento sobre um tema relevante da atualidade que é controle interno na Administração Pública. Esse tema leva a reflexão sobre a necessidade do uso de uma ferramenta de caráter gerencial, a qual é colocada à disposição da Administração Pública, com o objetivo de dar o suporte necessário aos gestores de recursos públicos para que estes tomem suas decisões fundamentadas nos princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, podendo evitar o desperdício de recursos, protegendo a execução orçamentária, financeira e patrimonial dos bens e serviços públicos, bem como, reprimir condutas inadequadas ao bom funcionamento da máquina administrativa promovendo assim a boa governança.

Este estudo buscou compreender como se deu o processo de implantação do Sistema de Controle Interno do Município de Pesqueira, de que forma ele está contribuindo com a Gestão Municipal e quais benefícios ele traz para a sociedade com relação ao controle dos recursos públicos, suas prestações de contas, transparência da Administração Municipal e defesa do patrimônio público.

Neste trabalho foi possível demonstrar que o Sistema de Controle Interno do Município de Pesqueira, foi criado à luz da legislação em vigor e, apesar de algumas limitações, está em atividade e desenvolvendo ações de controle favoráveis ao bom funcionamento da plataforma de governo, propiciando segurança aos gestores municipais e garantindo à população a certeza de que os recursos públicos estão sendo bem aproveitados, através das informações contidas nos portais da transparência, ouvidoria e informação ao cidadão sobre a execução orçamentária, financeira e a evolução patrimonial do município. Foi possível também constatar que esta ferramenta de controle interno está auxiliando os órgãos de controle externo de forma efetiva, buscando resguardar a Administração Municipal de falhas, irregularidades e ilegalidades que porventura venham a acontecer em detrimento da população.

Verifica-se, portanto, que o sistema de controle interno do município de Pesqueira, foi concebido de acordo com a legislação em vigor e representa um importante instrumento de apoio à Administração Pública, mais especificamente, ao Poder Executivo Municipal que está sempre tomando importantes decisões para atender as demandas da população.



É também por meio dele que se dá transparência à gestão. Na conjuntura atual da sociedade e na própria legislação em vigor, transparência na administração dos recursos públicos vem sendo muito exigida para que a população possa acompanhar seus governantes e verificar se os recursos públicos estão de fato sendo bem aplicados em prol do bem comum.

Não se admite mais nos tempos atuais, com a escassez de recursos públicos, que os agentes públicos ou privados que gerenciam estes recursos, cometam erros ou pratiquem irresponsabilidades quanto à sua aplicação, prejudicando o desenvolvimento econômico e social da comunidade e o sistema de controle interno assume este importante papel de acompanhar a gestão pública, sempre com o objetivo de oferecer à própria gestão e a comunidade boas práticas de governança, isentas de ilegalidades e irregularidades que representem prejuízos irreparáveis tanto para a própria administração, quanto para a coletividade.

Entende-se que o presente estudo, trouxe um aprofundamento teórico sobre o tema, podendo contribuir com a Administração Municipal para que ela à luz dos conhecimentos desenvolvidos possa formular seus próprios conceitos e, conseqüentemente aplicá-los com o objetivo de aperfeiçoar cada vez mais as ações de controle a serem desenvolvidas dentro do Sistema de Controle Interno, com o objetivo de melhor servir à população e possibilitar um suporte cada vez mais abrangente nas diversas áreas da Administração Municipal. Além da contribuição para com a Administração Pública, o presente trabalho facilita também a compreensão do tema para as pessoas de um modo geral, principalmente aquelas que se preocupam e demonstram interesse em acompanhar de perto as ações do governo, exercendo o papel de fiscalizador e auxiliar dos órgãos de controle interno e externo, fortalecendo o combate a irregularidades e ilegalidades que algum agente público venha a praticar com a finalidade de lesar o patrimônio público.

De um modo geral, percebe-se que o presente artigo contribuiu ao bom entendimento do tema estudado, e por esta razão contribui efetivamente para o aprimoramento de um assunto que não se esgota aqui, até porque a legislação muda, o comportamento da humanidade muda e o contexto social em que vivemos hoje, pode não ser o mesmo no futuro. Neste aspecto, fica aberta a possibilidade de um estudo mais detalhado e mais profundo sobre o tema que foi objeto deste trabalho.

Ressalta-se que este estudo foi realizado com algumas limitações, como por exemplo, o acesso e a análise de documentos e relatórios da Gestão Municipal em maior profundidade e com o apoio dos servidores, uma vez que existem apenas dois servidores para realizar as diversas atividades e procedimentos diários necessários ao seu bom funcionamento, resultando, portanto, numa escassez de tempo por parte destes servidores para mostrar com mais detalhes e precisão os documentos e relatórios aqui referidos. Como sugestão para uma nova pesquisa, poderia se proceder uma análise documental mais completa da Gestão Municipal em um determinado período, consultando inclusive órgãos de controle externo e a população em geral, para comprovar a eficiência e eficácia do Sistema de Controle Interno Municipal junto a estes órgãos externos e aos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

BEUREN, I. M.; ZONATTO, V. C. da S. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, p. 1135–1163, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000500004&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000500004&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF,

Senado, 1998. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555123/CF88\\_EC99\\_livro\\_2019.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555123/CF88_EC99_livro_2019.pdf?sequence=5)>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2019.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Auditoria Contábil: Teoria e Prática**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CRUZ, F. DA. Auditoria e controladoria / Flávio da Cruz. – 2. ed. reimp – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012. 180p.: il. 2ª ed., 2012.

FÊU, C. H. Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de accountability. **Jus Navigandi**, v. 8, 2003. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Panorama do Município de Pesqueira. 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/pesqueira/panorama>>. Acesso em 25 mar. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesqueira (PE). In: Enciclopédia dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 1958. v. 18. pp. 210-213. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295\\_18.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_18.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2019.

JOSE FILHO, A. J. A importância do controle interno na administração pública. Diversa: Ano I - nº 1: pp. 85-99: jan./jun. 2008. Disponível em: <[http://capa.tre-rs.gov.br/arquivos/JOSE\\_controle\\_interno.PDF](http://capa.tre-rs.gov.br/arquivos/JOSE_controle_interno.PDF)>. Acesso em: 25 mar. 2019.

NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. Manual de improbidade administrativa / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 2.a ed. rev., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

NOVAES, F. S.; SANTOS, M. E. P. dos. O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal - a experiência de Vitória da Conquista (BA). **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 797–820, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000400001&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000400001&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 20 mar. 2019.

PERNAMBUCO. Resolução T.C. Nº 0001/2009, de 01 de abril de 2009. Disponível em: <<https://docs.google.com/document/d/1e-iYXf62nXathhAVXrAM7FcUP4RknN9CGsjbHgnaaSA/edit>>. Acesso em: 05 de março de 2019.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas Estado de Pernambuco. **Website institucional**. Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/sagres>> Acesso em: 23/05/2019.

PESQUEIRA. Prefeitura Municipal de Pesqueira. **Website institucional**. 2018. Disponível em: <<https://www.pesqueira.pe.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

PESQUEIRA-PE, Lei nº 2.036, de 22 de junho de 2009.

PESQUEIRA-PE, Lei nº 3.281, de 05 de dezembro de 2018. Disponível em: <[http://cloud publica.inf.br/clientes/pesqueira\\_pm/portalthtransparencia/anexos/6058.pdf](http://cloud publica.inf.br/clientes/pesqueira_pm/portalthtransparencia/anexos/6058.pdf)>. Acesso em: 16 mai. 2019.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. **Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais**. In. BEUREN, I. M. (Org.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006. Cap.3, p.76-97. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000288&pid=S0080-2107201200020000400038&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000288&pid=S0080-2107201200020000400038&lng=pt)>. Acesso em: 11 abr. 2019.

RONCALIO, M. P. **Controle interno na administração pública municipal: um estudo sobre a organização e a atuação de órgãos centrais de controle interno de municípios catarinenses com mais de 50.000 habitantes, frente às funções estabelecidas na Constituição Federal**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, SC, 2009. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp111938.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SOARES, A. L **Importância do Controle Interno na Gestão Pública Municipal** / Trabalho de Conclusão de Curso UFF/ICHS – Itaocara. s/d. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/6279/1/Ang%C3%A9lica%20Lessa%20Soares.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração** – 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012. 164p.