



PRÁTICAS DE CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS: O CASO DO MUNICÍPIO DE POÇÃO

José Leonardo da Silva^{1*}, Carla Renata Silva Leitão²

¹ Universidade Federal Rural de Pernambuco

*E-mail para contato: jose.leonnardo.silva@gmail.com

RESUMO – O objetivo geral do artigo foi verificar as práticas de controle interno adotadas pelo município de Poção, adotando uma pesquisa descritiva e uma abordagem qualitativa. Utilizou-se a estratégia de estudo de caso e os seguintes instrumentos de coleta de dados: entrevistas e análise documental. Constatou-se na pesquisa que a unidade de controle interno do município de Poção é um órgão de extrema importância que colabora diretamente para o bom andamento das contratações do município, porém não há uma adequação total do órgão às suas funções, em virtude da falta de profissionais especializados para fiscalizar cada área de atuação, tais como engenharia, contabilidade, licitações, entre outras. No entanto, dentro das suas possibilidades, a unidade de controle interno realiza suas atividades e busca adequá-las. Verificamos ainda que há interesse por parte do gestor em realizar melhorias no setor, visto que o mesmo reconhece e tem ciência da importância desse órgão.

Palavras-chave: Controladoria; Fiscalização; Administração Pública.

1. INTRODUÇÃO

Os anseios sociais de fiscalização e controle dos gastos públicos assumem prioridade nos discursos da sociedade em geral. Embora o discurso seja de controle e de fiscalização, na realidade o cenário pode apresentar casos em que as unidades de controle interno possuam escassez quanto à capacitação técnica em relação às ferramentas de controle e fiscalização dos recursos públicos.

O controle consiste em verificar se tudo ocorre em conformidade com o plano adotado, com as instruções emitidas e com os princípios estabelecidos, tendo como objetivo apontar falhas e erros, para retificá-los e evitar sua reincidência. Sendo assim, aplica-se a tudo: coisas, pessoas, atos, entre outros (CASTRO, 2009).

Segundo Attie (2009) podemos compreender que o controle interno é um plano de organização com métodos e coordenados para organizar e proteger o ativo, verificando com exatidão e fidedignidade os dados contábeis, incrementando a eficiência operacional e promovendo a obediência das diretrizes administrativas estabelecidas.

Nesse norte, conseguimos compreender as atividades de controle como essenciais para a implementação de políticas públicas eficientes, capazes de garantir a lisura dos processos realizados pela administração pública, deduzindo assim o quanto necessário é a implementação das atividades de controle, pois por meio destas é possível estabelecer as atividades administrativas de maneira a possibilitar o controle eficaz de todos os setores, bem como



atender aos anseios dos princípios administrativos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Diante da definição de controle citada anteriormente podemos ver também que o controle além de evitar atos de infração na administração, traz consigo uma função corretiva e preventiva do que se é realizado na administração pública. Desse modo, discutir as necessidades de melhorias nos sistemas de controle interno é fundamental para estabelecer um olhar acerca da sua importância em todas as esferas.

Diante da afirmação de Attie (2009), é possível também tratar o controle interno como uma ferramenta de planejamento. Sendo possível, desse modo, desenvolver as atividades de controle para contribuir nos planos das organizações, bem como realizá-los com maestria, assegurando sempre a fidedignidade da execução das atividades dentro da legalidade. Controlar então é essencial para assegurar a boa execução da máquina pública e sanar possíveis vícios existentes no meio administrativo. As controladorias são assim, essenciais para assegurar a integridade das organizações independente das esferas de atuação de controle, seja este interno ou externo.

Emerge uma necessidade imprescindível de mudança nas práticas governamentais para que os órgãos fiscalizadores tomem parte, juntamente com o controle interno, sobre a correta aplicação do dinheiro público.

Além do citado acima, se faz necessário difundir largamente sobre a importância da ação preventiva dos órgãos de fiscalização, tais como controladoria, que se analisado pela perspectiva de unidade organizacional pode ser compreendida como “uma unidade administrativa responsável por coordenar os esforços dos demais gestores, em direção a otimizar o resultado organizacional, por intermédio de tecnologias de gestão” (ALMEIDA, PARISI E PEREIRA, 1999, p. 371).

O contexto administrativo exige que o controle interno seja capaz de prevenir atos de abuso ou desvio de poder e fiscalize a correta aplicação do dinheiro público em prol da sociedade. Contudo, não há como negar que não se consegue de uma hora para outra substituir hábitos, uma vez que estes estão enraizados no íntimo dos indivíduos.

Para tanto, faz-se necessário uma modificação na concepção dos órgãos responsáveis por fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, de tal maneira que os responsáveis percebam a necessidade de um governo efetivamente democrático que garanta a transparência das ações governamentais.

No Brasil existem diversos órgãos responsáveis pela fiscalização do uso do dinheiro público, por meio dos quais é possível acompanhar as despesas e as receitas do município, tudo em consonância com o princípio constitucional da publicidade.

Podemos assim, tratar o controle como uma tarefa fundamental nas organizações públicas, devendo dessa forma estar presente constantemente nas atividades administrativas, uma vez reconhecida sua importância no controle dos gastos e atos públicos, bem como na articulação de políticas públicas, corroborando assim na tomada de decisões.

Para Castro (2009) “o controle administrativo vem se tornando cada vez mais necessário nas organizações à proporção em que vão congregando uma multiplicidade de objetivos” (p. 35).

Assim, o valor de se estudar as práticas do controle interno nos municípios é que este órgão é uma fonte saneadora de possíveis irregularidades e vícios, bem como, um instrumento de tomada de decisões para os ordenadores de despesas e prefeitos municipais.



Por isso, o objetivo geral do artigo foi verificar as práticas de controle interno adotadas pelo município de Poção.

No caso da presente pesquisa abordamos apenas controle interno, especificamente averiguando sua atuação no município de Poção-PE, que foi instituído pela Lei nº 571, de 30 de junho de 2009.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Controle Interno

O controle interno tem sido uma ferramenta imprescindível na gestão pública, junto aos demais órgãos fiscalizadores, este permite difundir a realização de políticas públicas eficientes, onde as despesas realizadas obedecem à legislação vigente possibilitando assim a aplicação dos recursos públicos de maneira idônea, sem prejuízo a máquina pública.

Para Batista (2019):

Controle interno é aquele realizado pela própria administração e é inerente a cada um dos órgãos e entidades dos poderes executivos, legislativo e judiciário no exercício de suas atividades administrativas (p. 20).

Pode ser classificado como, preventivo, concomitante e subsequente. O primeiro acontece anteriormente à prática de determinados atos e fatos a serem realizados pelos órgãos e entidades públicas estaduais e municipais, os quais se constituem em objeto de análise e de diagnóstico preliminar, o segundo é aquele realizado no decorrer das operações contábeis, financeiras, organizacionais e de gestão, o último é aquele realizado após a ocorrência do ato ou fato.

Welsch (1996) define o controle como as ações para verificar se estão sendo cumpridos os objetivos, planos, políticas ou padrões de uma organização de forma eficaz.

Existem duas espécies de controle estatal: o político e o administrativo. O primeiro está respaldado por Brasil (1988) e tem o escopo de equilibrar os poderes executivo, legislativo e judiciário. Em relação ao alcance do controle administrativo pode-se defini-lo sob dois enfoques, que são: o controle interno e o controle externo.

Sendo que o primeiro é realizado por meio de órgãos da própria administração, tendo por finalidade resguardar o patrimônio público, assegurar a fidedignidade contábil e a eficácia operacional. Já o controle externo é realizado pelos órgãos fiscalizadores externos, ou seja, de fora da administração que provocou a conduta a ser fiscalizada, podendo ser exercido pela sociedade, pelos tribunais de contas da União, Estados e Municípios, pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo.

Em conformidade com Brasil (2009) que:

Considerando a complexidade das estruturas político-sociais de um país, assim como o próprio fenômeno da corrupção, o controle da administração pública não deve ficar restrito aos controles institucionais" (p. 20).



Por outro lado, sabe-se que é obrigatório que a administração pública divulgue periodicamente suas despesas e suas receitas. Sendo de competência do poder legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, julgar a regularidade ou não da destinação dos recursos públicos.

Para Filho (2011):

O controle estatal é conhecido como sistema de freios e contrapesos da administração, impedindo o aumento de qualquer um deles em detrimento do outro e permitindo a compensação de eventuais pontos de debilidade de um para deixá-lo sucumbir à força de outro (p. 50).

De acordo com Brasil (2009):

O controle dos gastos públicos pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (p. 16).

A ação das Controladorias permite que a fiscalização dos recursos seja feita de forma eficaz, o que assegura a aplicação correta dos recursos para que esses sejam aplicados nas demandas sociais mais necessárias, o que é corroborado pela legislação brasileira que prevê dispositivos que assegurem que os indivíduos tenham acesso às contas públicas e a sua devida aplicação.

Em se tratando dessa temática é essencial que os membros das unidades de controle municipais se certifiquem sobre seus deveres e sobre as leis que embasam o exercício pleno de suas funções, a fim de inibir a ocorrência de desvios e incorreções na aplicação dos recursos públicos.

Sabe-se que a corrupção acompanhada do despreparo e da má gestão desvirtuam a devida aplicação dos recursos públicos, levando ao desperdício e desvio do dinheiro público.

Nesse norte, é necessário notar que é urgente fomentar o controle dos gastos públicos em relação à fiscalização da aplicação desses recursos, a fim de propiciar o bem-estar social por meio de políticas públicas que visem reduzir os riscos e garantam ao cidadão acesso aos recursos e benefícios.

No mesmo sentido, Alcântara (2000) afirma que o controle dos gastos públicos corresponde ao “poder legítimo utilizado para fiscalizar a ação dos governantes” (p. 1).

Por isso, imperativo se faz também evidenciar a organização política adotada pelo Brasil que optou pela forma federativa de estado, elucidando que caminhos os recursos públicos cursam quando saem da União para os Estados, Distrito Federal ou Municípios, dos Estados para os Municípios e as formas de arrecadação possíveis a cada um.

Segundo Azevedo (2016) apud Thomé e Tinoco (2005):

O controle interno no setor público tem como objetivo proteger o patrimônio da sociedade, para tanto, utiliza-se do planejamento, da execução das atividades planejadas, da avaliação periódica, bem como da divulgação do



desempenho público, quanto às fontes e aos usos de recursos públicos utilizados.

Por isso, entendemos que observar apenas não adianta, é por meio do controle dos gastos que a gestão pública poderá acertar na tomada da decisão administrativa de gerir corretamente as finanças públicas.

No mesmo sentido, Calixto e Velásquez (2006) afirmam:

O controle interno é de responsabilidade de todos os gestores, sendo exigido em qualquer processo, sob pena das unidades não terem informações tempestivas e confiáveis para decisões, enquanto o sistema é implantado através de mecanismos com o fim de inibir atos que possam comprometer a idoneidade destas informações.

O controle interno pode instruir a administração para que adote medidas que atendam verdadeiramente ao interesse público ou exercer o controle sobre a ação do poder executivo, exigindo que os gestores públicos prestem contas de suas atuações.

Azevedo (2016) argumenta que “com a promulgação da CF de 1988, o conceito de controle na administração pública foi alargado para incluir a fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial de todos os entes da União” (p. 51).

Assim, notamos que a Carta Magna apresenta o controle interno como elemento central, atuando em todos os poderes e esferas de governo.

2.2 Controle Interno e os Gastos Públicos

É indispensável o controle da aplicação dos recursos públicos, para garantir que os bens e serviços eleitos pelos governantes sejam realmente o que a sociedade necessita.

Para tanto, garantir a efetiva fiscalização pelos órgãos de controladoria em relação ao planejamento dos gastos é imprescindível, de forma que os funcionários ajam no controle institucional dos gastos da própria Administração Pública.

Existem regulamentos próprios que tentam garantir a lisura na aplicação dos recursos públicos, dentre eles a Lei de Responsabilidade Fiscal que exige o planejamento do gestor em relação a aplicação dos recursos públicos, considerando-o uma condição fundamental para o alcance da gestão fiscal responsável. Fundamentando-se em princípios como o da transparência, do equilíbrio das contas públicas, entre outros.

Na visão de Pires (2001):

O orçamento público, delinea a referência deste a um montante que prevê e compatibiliza receita e despesa e insere-se no campo das Finanças Públicas. Um plano com indicações de objetivos e meios financeiros para atingi-los, uma lei, um instrumento de controle, um conjunto de decisões políticas que tem impacto sobre a vida econômica de determinado local (p. 6).

Sendo assim, entende-se que o orçamento público deve prever quais anseios e carências da sociedade devendo ser consideradas as mais urgentes, a fim de planejar previamente ações para atender as demandas da população. Nessa direção, Brasil (1998) determina em seu artigo 163 que:



Art. 163 - Cabe à Lei Complementar Federal dispor sobre normas gerais de finanças públicas, compreendendo o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização da Lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (p. 55).

Nota-se que a Constituição Federal de 1988 prediz que devem ser elaboradas três leis, que, conjuntamente, organizarão as finanças públicas, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

É possível perceber que a gestão da administração pública demanda o gerenciamento de inúmeros pleitos ao mesmo tempo. Por esse motivo torna-se latente a necessidade do controle dos gastos públicos para que o gestor empregue critérios de julgamento equitativos e que realmente priorize serviços que atendam ao interesse público.

O procedimento para realização dos gastos públicos deve primar pelo planejamento contínuo em relação a aplicação correta dos recursos arrecadados, a fim de garantir que esses recursos voltem para a população como bens e serviços.

De outro lado, os Estados e Municípios têm capacidade para editar normatização específica sobre a matéria, desde que não confronte as normas gerais estabelecidas na Constituição Federal.

Assim, cabe ressaltar que somente através do controle dos gastos públicos é possível de fato fiscalizar a aplicação das verbas, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu artigo 48 prevê a obrigatoriedade de realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos projetos referentes ao PPA, a LDO e a LOA, o que dá margem para a população conhecer e questionar a aplicação do dinheiro público.

Para Pires (2001):

Partindo-se desta concepção, marcadamente liberal, o controle dos gastos públicos é, fundamentalmente, o instrumento através do qual a receita e o gasto público são planejados levando em conta as diferentes opiniões, interesses e desejos presentes entre os eleitores, expressos pela manifestação dos eleitos para exercerem os poderes executivo e legislativo (p. 32).

O autor aponta importantes observações, como o fato da fiscalização da aplicação do orçamento gerar influências sobre o destino dos recursos públicos, pois, o que se tem na teoria, é que as receitas públicas não pertencem a nenhum indivíduo, senão ao próprio povo.

Dessa forma, conclui-se que controle administrativo é “um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder” (FILHO, 2011, p. 863).

Assim, entende-se que o controle interno pode ser efetivado a partir de um diálogo entre o Gestor Público e a Controladoria Municipal. Nota-se que no Brasil essa desconcentração da capacidade de atuar tem por fim garantir que os objetivos sejam alcançados da forma mais eficiente possível e, cada vez mais, percebe-se o aumento do interesse pelo aperfeiçoamento dos controles interno e externo.



3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi descritiva e teve uma abordagem qualitativa, considerando a existência de uma relação dinâmica entre o controle interno e a fiscalização dos gastos públicos. Utilizou-se como estratégia um estudo de caso.

Em relação à pesquisa qualitativa Silva e Menezes (2001) a resumem da seguinte forma:

Considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta dos dados e o pesquisador é o instrumento chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem. (p. 20)

Segundo Lapassade (1991) a pesquisa qualitativa começou a ser utilizada pelos antropólogos para designarem o trabalho de campo (*fieldwork*), no decorrer do qual foram recolhidos informações e materiais que serviram de objeto de uma elaboração teórica posterior.

Nessa direção, a pesquisa qualitativa permitiu que o pesquisador observasse a realidade da cultura local em que estava inserido com maior intensidade. Para Minayo (1996) “a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado” (p. 10)

Assim, buscou-se no decorrer da pesquisa observar a realidade do controle interno do município de Poção-PE, a fim de verificar quais as práticas de controle interno adotadas pelo município pesquisado.

Poção é um município do estado de Pernambuco que se estende por 246,8 km² e conta com 11.242 habitantes no último censo realizado em 2010. Vizinho dos municípios de São João do Tigre, Alagoinha, Sanharó e Pesqueira. Se situa a 19 Km ao Norte-Oeste de Pesqueira que é a maior cidade nos arredores e a 1.109 metros de altitude com as seguintes coordenadas geográficas: latitude 8° 11' 19" Sul, longitude 36° 42' 31" Oeste.

É a cidade onde nasce o Rio Capibaribe e é cortada pelo Rio Ipojuca, no entanto, sofre com a escassez de água em decorrência dos longos períodos de seca conhecidos da região. A falta de conhecimento da população ocasiona o desperdício da água que não chega em muitos bairros. Apesar de não ser sede de indústrias o crescimento da produção de lixo é enorme e não tem destino certo, pois não há no município um local adequado para descarte dos detritos produzidos.

A cidade sobrevive economicamente do artesanato da renda renascença, do serviço público na Prefeitura Municipal, agricultura e de comércios locais. Na área do turismo possui como referência o maior Centro Bíblico Visual da América Latina que recebe milhares de romeiros no Domingo de Ramos numa procissão de fé.

Relacionado ao objetivo que se propôs este projeto, optou-se por um estudo de caso, por se tratar de um caso particular que instiga a tê-lo como apoio em sua compreensão como também de refinar a teoria.



O estudo de caso utilizou os seguintes instrumentos de coleta de dados: entrevistas e análise documental.

Segundo Macedo (2010):

De fato, a entrevista é um rico e pertinente recurso metodológico para apreensão de sentidos e significados e para a compreensão da realidade humana, na medida em que toma como premissa irremediável que o real é sempre resultado de uma conceituação (p.104).

É um recurso de coleta que pode assumir estruturas abertas, fechadas ou semiabertas, constitui-se numa fonte que retrata individualmente o ponto de vista de quem a descreve, sendo um recurso metodológico fundamental por traduzir o real e os significados dos conceitos.

Conforme afirma Yin (2010):

No geral as entrevistas constituem uma fonte essencial de evidências para o estudo de caso, já que a maioria delas trata questões humanas. Essas questões devem ser registradas e interpretadas através dos olhos de entrevistadores específicos e respondentes bem-informados (p. 115).

Importante lembrar que foi necessário conduzir todas as perguntas e, principalmente, saber ouvir e armazenar, adotando requisitos de anotações para posteriormente poder interpretar as informações coletadas.

Muitas vezes a análise documental é confundida com a bibliográfica, porém, a diferença entre elas está na fonte, pois enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza de materiais analisados e publicados, a pesquisa documental busca documentos que possam traduzir informações mais apuradas do caso, tais como cartas, escrituras, ofícios, fotografias, filmes e vídeos.

Segundo Yin (2010) “esse tipo de informação pode assumir muitas formas e deve ser o objeto de planos explícitos de coleta de dados” (107). A pesquisa documental permite uma série de vantagens, pois retrata por meio de uma fonte fidedigna, não gera custo e evita o contato com os sujeitos pesquisados.

Porém, vale ressaltar que a subjetividade ou a objetividade nas análises podem não ser totalmente corretas. Para Gil (2002) “é importante que o pesquisador considere as mais diversas implicações relativas aos documentos antes de formular uma conclusão definitiva” (p. 47).

Primeiramente foi confeccionado o questionário para realização das entrevistas com os sujeitos pesquisados. Em seguida, marcou-se o dia para executar as entrevistas, solicitando previamente autorização para que esta fosse gravada.

No dia das entrevistas foi marcado um horário para cada entrevistado separadamente, com o intuito de não haver choques ou encontros entre os sujeitos pesquisados, a fim de manter a isenção das respostas de cada indivíduo. Na sequência foram transcritas as respostas dos entrevistados e começou-se a comparação com os resultados obtidos através da análise documental.



Nesse norte, coube ao pesquisador não colocar tamanha confiança nos documentos, pois os mesmos poderiam traduzir uma realidade inexistente. Com a pesquisa documental apontou-se os esclarecimentos mediante interpretações obtidas no decorrer do estudo.

Foi possível fazer comparação, interpretar os dados levantados a respeito da investigação, aprofundar conhecimentos e ações vividas no município de Poção, bem como, analisar as convergências e divergências e realizar leituras analíticas e interpretativas dos documentos contidos na prática de investigação.

4. RESULTADOS

Para obter os dados da pesquisa realizada observou-se o funcionamento da unidade de controle interno do município pesquisado, a fim de verificar as práticas de controle interno adotadas pelo município de Poção.

Coletou-se os dados através da análise do controle, da realização de pesquisa documental nas leis municipais que tratam sobre o controle interno e nas resoluções pertinentes. Em seguida, foi realizado um questionário com a coordenadora da unidade de controle interno e com o gestor do município.

Com base nos dados coletados pode-se realizar uma análise da unidade de controle interno do município objeto do estudo.

O órgão de controle interno do município de Poção-PE tem seu embasamento na Lei Municipal nº 571/2009, que dispõe sobre a fiscalização pelo sistema de controle interno do poder executivo, nos termos do artigo 31 da Constituição da República.

O artigo supracitado determina que 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.

Notamos a importância da atuação do controle interno no município de Poção principalmente porque o mesmo depende em sua grande maioria das receitas oriundas de transferências intergovernamentais.

Dessa forma, é possível concluir que a maior parte dos dispêndios públicos depende de repasses da união e do estado. Ainda segundo o IBGE (2010) a receita advinda de fontes externas alcance o patamar de 97,1%, tornando assim a arrecadação de receitas locais quase nulas.

Através da análise realizada observamos que no exercício de 2019 o município de Poção arrecadou o montante de R\$ 34.000.216,88, sendo que desse valor R\$ 20.791.249,21 corresponde a transferências intergovernamentais apenas da união, tornando assim um desafio para os gestores públicos.

Com base nos resultados alcançados através da análise documental sobre os aspectos econômicos do município pudemos melhor compreender como acontece a atuação do controle interno no município.

Notamos que toda a fiscalização parte do princípio da legalidade e se fundamenta na Resolução nº 001/2009, de 01 de abril de 2009, disposta pelo Tribunal de Contas do Estado, que recomenda o seguinte:

Art. 11. Recomenda-se aos Poderes Municipais que, ao elaborarem suas leis instituindo os SCI e seus Órgãos Centrais, incluam



dispositivos que vedem a nomeação para o desempenho de atividades no Órgão Central de:

I – Servidores cujas prestações de contas, na qualidade de gestor ou responsável por bens ou dinheiros públicos, tenham sido rejeitadas pelo Tribunal de Contas do Estado;

II – Cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do prefeito e vice-prefeito, dos secretários municipais e das autoridades dirigentes dos órgãos e entidades integrantes da administração pública direta e indireta do Município;

III – cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do presidente da Câmara, do vice-presidente e dos demais vereadores.

Art. 12. Caberá ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco acompanhar a implantação dos diversos controles definidos nesta resolução, através do monitoramento dos planos de ação a serem definidos a cada 2 (dois) anos.

O sistema de controle interno do município de Poção-PE, foi instituído pela Lei nº 571, de 30 de junho de 2009, que em seu artigo 3º disciplina que:

O Sistema de Controle Interno do Município, com atuação prévia, concomitante e posterior aos atos administrativos, visa à avaliação da ação governamental e da gestão fiscal dos administradores municipais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à eficácia, legalidade, eficiência, legitimidade, economicidade, da gestão orçamentária dos órgãos e entidades municipais, e, em especial, tem as seguintes atribuições.

Observamos que o município se adequou à resolução para assegurar a idoneidade da aplicação dos recursos da prefeitura de Poção através da criação da unidade de controle interno que atualmente só dispõe de uma funcionária. A unidade tem como nomenclatura “Departamento de Controle Interno” e a servidora da pasta ocupa o cargo em comissão de Coordenadora de Controle Interno. A mesma é bacharela em direito e atua a pouco mais de três meses na função.

No decorrer da investigação aplicamos um questionário composto por nove questões fechadas e quatro questões abertas, com a coordenadora de controle interno, com o objetivo de melhor conhecer as atividades do setor.

Questionamos sobre as atividades desenvolvidas e foi possível notar a existência de pareceres do controle interno que compõe a prestação de contas do município e o monitoramento sistemático em atendimento às recomendações contidas em documento emitido pelo órgão de controle externo (TCE/PE).

O controle interno do município é responsável ainda por elaborar normas e orientações para uniformizar procedimentos do município, porém notamos a necessidade de uma autoavaliação em relação aos mecanismos de fiscalização, partindo do pressuposto que a estruturação da unidade não condiz com sua demanda.

Notamos também que a unidade de controle interno municipal monitora o cumprimento das obrigações constitucionais e legais e acompanha a execução de programas de governo e



políticas públicas do município de maneira superficial, uma vez que o fluxo de demandas não condiz com o número de servidores necessários para o bom andamento dos trabalhos.

Dessa forma, os controles impetrados pela unidade em sua maioria não são realizados de maneira preventiva no que trata de exames prévios dos processos de admissão, aposentadoria, pensão e da regularidade dos atos de gestão do município.

No que tange as atividades de auditoria da unidade de controle é possível perceber que existem lacunas quanto a esta atividade, o que acende um alerta no sentido de que, é nas atividades de auditoria que é possível formular decisões acerca de possíveis irregularidades, bem como sanar eventuais dúvidas presentes no decorrer das atividades de controle.

No município pesquisado percebemos que as auditorias essenciais acabam por não serem realizadas em virtude da indisponibilidade de servidores para desenvolver todas as atividades necessárias, ficando desse modo licitações, pessoal, contabilidade, serviços de engenharia, entre outros, desamparados por não haver um quadro de servidores compatível com a demanda da unidade.

Sabemos que uma das atribuições do controle interno é agir de maneira preventiva através de informações que são obtidas por meio dos procedimentos de fiscalização a serem realizados.

O objetivo maior das auditorias é aprimorar a gestão pública e reduzir a ocorrência de atos ilícitos por meio de diligências que devem apurar representações ou por denúncias recebidas em sua maioria pelo sistema de ouvidoria do município.

No município de Poção é através da ouvidoria que surgem as denúncias. O controle interno é o responsável por apurar e responder as demandas do controle social, buscando sempre verificar as causas das reclamações, sua pertinência e identificar os meios para sanar as eventuais problemáticas.

Notamos que, no município pesquisado, um dos principais eixos que o controle interno se preocupa é o índice de transparência, principalmente pelo fato de só contar com uma servidora, fato que dificulta a atuação em larga escala. Mesmo com essa dificuldade percebemos que a controladora busca atuar de modo a estimular e disponibilizar para a sociedade as informações necessárias para o bom andamento dos trabalhos do órgão.

Em relação aos controles realizados, foi informado que o controle da gestão fiscal do município é executado em sua maioria pela secretaria de finanças, limitando-se a unidade de controle interno controlar os percentuais dos limites mínimos de gastos com a saúde e educação.

No mais os controles realizados pela unidade se restringem as despesas realizadas pela prefeitura, dando sempre prioridade as recomendações dos órgãos de controle externo. São controlados ainda gastos com combustíveis, gêneros alimentícios, medicamentos e etc, vejamos a resposta da controladora sobre os tipos de controle realizados pela da Unidade Central de Controle Interno:

“Aqui no Controle Interno trabalho as três formas de controle, no caso o controle prévio, concomitante e a posteriori, no caso não contamos com uma equipe para a execução das atividades do departamento, sou apenas eu. Busco sempre estar realizando os controles das despesas realizadas pela prefeitura, dando sempre prioridade as recomendações dos órgãos de controle externo. São controlados os gastos com combustíveis, gêneros alimentícios, medicamentos e os processos licitatórios em geral, sempre que posso tento estender a rede de controle, mais a limitação de funcionários no



departamento tem sido uma barreira, também sou nova por aqui e essa está sendo minha primeira experiência profissional.”

Em relação às dificuldades, a controladora relatou sobre a falta de assessoria técnica para fiscalizar setores específicos, tais como engenharia e contabilidade, especialmente por não ter em seu corpo técnico uma assessoria especializada que dê o devido suporte para a fiscalização.

Apesar de possuir status de secretaria percebemos que a unidade de controle interno não conta com a equipe técnica necessária, nem possui a infraestrutura que precisa para realizar de forma eficaz suas funções.

Quanto a falta de servidores a coordenadora de controle reforçou a tese do fator econômico do município e do percentual de gastos com a folha de pagamento dos servidores. Relatou ter ciência da importância da sua atuação para a uma administração pública pautada nos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Sobre quais as principais dificuldades enfrentadas, na realização das atividades da Unidade Central de Controle Interno, respondeu:

“Creio que uma das principais dificuldades é a ausência de servidores que possam sanar as necessidades da administração pública, você pode ter como exemplo o meu departamento tento ao máximo sempre desenvolver minhas atividades de maneira condizente ao cargo, mas é difícil se trabalhar com uma área tão complexa de maneira individual. Na verdade, quem atua na área sabe bem que tem várias linhas de controle que deveriam ser dadas aos seus devidos profissionais. Por exemplo, a gente tem os controles na área de engenharia, contábil que é bem específico e isso acaba por não ser tão explorado como seria necessário, pois não tenho muita afinidade com essas temáticas por ser formada em direito. Outro fator que é importante considerar é que o controle interno não é tão relevante para os demais o quanto era para ser, e talvez isso ocorra porque a maioria das atividades administrativas são sobrecarregadas e acabam atrasando a entrega das informações solicitadas ou não atendendo as mesmas. Além de tudo existe o fator econômico do nosso município que depende exclusivamente dos repasses de FPM, tornando assim inviável a contratação de novos servidores, também tem a questão de cargos que no caso a lei municipal que trata de controle não dispõe de cargos específicos para as áreas de controle o quanto seria necessário, apenas contando com a disponibilidade de cargos administrativo de apoio, os quais não são preenchidos. E além de tudo já abordado ainda temos o impasse do percentual da folha de pagamento que não podemos ultrapassar o percentual aceitável.”

Por fim, a coordenadora do controle interno abordou sua insatisfação quanto à composição da unidade de controle interno por não contar com uma equipe para desenvolver todas as atividades do departamento com maior eficiência, vejamos a sua resposta sobre se a estrutura da Unidade Central de Controle Interno do Município poderia ser considerada compatível com as suas atribuições e atividades que realiza e por que:



“Na realidade não, como já te relatei dentre as dificuldades encontradas pelo controle interno a gente pode notar que há a falta de uma equipe para desenvolver as atividades do departamento que seja capaz de suprir as necessidades do município. Acredito que se tivesse a presença de mais servidores, os setores da administração pública seriam melhor controlados. Porque como já te relatei não existe uma equipe para desenvolver as funções do departamento.”

Em seguida foi aplicado um questionário com o gestor municipal e na oportunidade questionamos sobre a importância e benefícios da controladoria na gestão municipal, bem como sobre a estruturação desse órgão no município pesquisado.

Na primeira questão percebemos que o gestor atribuiu a devida importância ao órgão de fiscalização, afirmando que o mesmo contribui para a execução de uma gestão pautada na transparência e na legalidade, porém notamos que ele tem ciência da falta de funcionários para compor o órgão, vejamos sua resposta abaixo sobre qual a importância atribuída à Unidade Central de Controle Interno da Prefeitura e por que:

“O controle é essencial para a fiscalização dos gastos e para o combate dos atos de corrupção. A controladoria do município de Poção executa a fiscalização dos gastos e impede que ocorram desvios quanto a aplicação dos recursos públicos. Sei da importância desse órgão para a administração pública, mas esbarramos nas dificuldades orçamentárias para fortalecer a sua atuação.”

Na segunda questão indagamos sobre os benefícios da atuação da unidade de controle interno e o gestor mais uma vez listou vários, dentre os benefícios gerados pela atuação desse órgão. Citou a importância do controle interno para inibir a ocorrência de fraudes ou desvios e elogiou a eficácia das ações do órgão para garantir que os trabalhos ocorram de maneira transparente. Além disso, mostrou-se satisfeito com o controle realizado, mas ciente da necessidade de melhorias no setor.

Concluimos que o gestor reconheceu a importância do controle interno no desenvolvimento de ações que alavancam os índices de transparência das ações governamentais, além de ressaltar a relevância da unidade na fase de tomada de decisões de modo que o controle subsidie informações necessárias que venham a melhorar cada vez mais a entrega de políticas públicas com eficiência a população, vejamos sua resposta sobre os benefícios proporcionados pela atuação da Unidade Central de Controle Interno ao Município:

“São vários os benefícios que a controladoria traz para o município, pois ela não permite que ocorram desvios, fraude ou má aplicação dos recursos públicos. Além de garantir maior transparência às ações da gestão. A controladoria torna eficaz a aplicação dos recursos e permite o controle dos saldos dos contratos para que não seja pago a maior do que foi contratado, a fim de proteger o patrimônio público. É importante também para garantir o cumprimento das metas e orientar na tomada de decisões, assegurando que os programas sejam desenvolvidos da melhor maneira para a população.”



Na terceira e última questão tratamos sobre a compatibilidade da estrutura do controle interno e sua demanda. Nesse ponto o gestor reconheceu que a unidade de controle interno do município de Poção não possui a estrutura necessária, nem o número de funcionários adequados, porém afirmou que tem planos para melhorar a estrutura desse setor, a fim de que os trabalhos ocorram de maneira mais ampla. Ele afirma que a falta de estrutura se dá em virtude das barreiras financeiras, pois como se trata de um município de pequeno porte, muitas vezes o orçamento não permite a contratação de muitos funcionários. Esse fato pode ser observado em sua resposta abaixo transcrita.

“Infelizmente não dispomos de recursos financeiros suficientes para montar uma unidade de controle com todos os profissionais necessários para o correto andamento dos trabalhos de controle interno. Por isso, busco sempre orientar meus secretários para que realizem, mesmo que de maneira informal, o controle da utilização dos recursos de maneira a não haver desvios ou prejuízos para a máquina pública. Tenho projetos de melhoria para o próximo ano, vou buscar adequar a unidade e designar mais servidores para o setor, pois pretendo aperfeiçoar as atividades de controle no município. É necessário ainda uma reformulação dos cargos para que seja possível contar com profissionais técnicos de cada área.”

Notamos durante a realização da pesquisa documental e das entrevistas que embora não tenha muita estrutura de pessoal a coordenadora do controle interno se empenha para realizar o controle da melhor maneira possível, bem como que é necessário um maior empenho por parte da gestão em adequar a unidade e designar mais servidores para estruturar esse órgão que tem fundamental importância para o bom desempenho dos controles dos gastos públicos e as demais atividades inerentes a gestão pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos dados coletados durante a execução deste trabalho, percebe-se que o papel do controle interno é de extrema importância para a administração pública no cenário nacional, mas também a nível estadual e municipal.

Notamos que a este órgão compete a fiscalização e acompanhamento dos processos realizados pela administração pública com o objetivo de assegurar que tudo ocorra dentro da legalidade, conforme as indicações presididas pelos órgãos fiscalizadores, no intuito de que os órgãos públicos atendam ao interesse público.

O objetivo geral da presente pesquisa foi verificar as práticas de controle interno adotadas pelo município de Poção e os resultados obtidos apontam que a Unidade de Controle Interno do município pesquisado está em desacordo com suas necessidades, uma vez que não



consegue atender a demanda de fiscalização de todas as áreas, pois não possui uma estrutura completa de funcionários.

Todavia, dentro das suas possibilidades, a unidade de controle interno realiza com presteza suas atividades e busca adequá-las de modo que não ocorra lesão ao patrimônio público. Verificamos ainda que há interesse por parte do gestor em realizar melhorias no setor, visto que o mesmo reconhece e tem ciência da importância desse órgão para a prevenção de corrupção ou erros nas contratações públicas.

Analisando do ponto de vista financeiro, foi possível identificar dificuldades quanto à estruturação da unidade de controle interno, principalmente por ser um município que sobrevive praticamente com o repasse do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

Em suma, finaliza-se este trabalho concluindo que a unidade de controle interno do município de Poção, assim como dos demais órgãos públicos é de extrema importância e colabora diretamente para o bom andamento das contratações do município, porém não há uma adequação total do órgão às suas funções, em virtude da falta de profissionais especialistas para fiscalizar cada área de atuação, tais como engenharia, contabilidade, licitações, entre outras. São notórias ainda, as dificuldades do município no que trata da disponibilidade financeira e orçamentária para a realização de melhorias na unidade de controle interno do município, bem como para realizar a contratação de uma equipe qualificada para a realização dos trabalhos.

[A Unidade de Controle Interno do município permite que os recursos públicos sejam utilizados de maneira transparente, bem como que sejam aplicados de acordo com o interesse público, o que assegura a probidade e a legalidade da gestão pública municipal.

Desse modo, sugere-se que pesquisas futuras sejam realizadas em outros municípios, a fim de evidenciar a percepção dos gestores acerca do controle interno.

REFERÊNCIAS

- ALCANTARA, L. **Controle social: o caso da saúde**. Brasília: Senado Federal, 2000.
- ALMEIDA, L. B., PARISI, C., PEREIRA, C. A. **Controladoria: uma abordagem da gestão econômica**. GECON. São Paulo: Atlas, 1999.
- ATTIE, W. **Auditoria: conceitos e aplicações**. São Paulo, Atlas, 2009.
- AZEVEDO, T. K. G. N. **Investigação das características das controladorias no setor público: um estudo nas prefeituras pernambucanas**. Recife: UFRPE, 2016.
- BATISTA, A. R. **Controladoria e auditoria na administração pública municipal**. Escolas de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães. TCE/PE, 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Cartilha da Controladoria Geral da União: O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais**. Brasília: Presidência da República, Controladoria Geral da União, 2009.
- BRASIL. IBGE. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/pocao/panorama>. Acesso em 10/12/2020.
- CALIXTO, G. E. e VELASQUEZ, M. D. P. **Sistema de controle interno na Administração Pública Federal**. Revista Eletrônica de Contabilidade. Universidade Federal de Santa Maria/RS: 2006.



- CASTRO, D. P. **Auditoria e Controle Interno na Administração Pública**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.
- FILHO, S. C. F. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.
- LAPASSADE, G. L. **Observation Participante**. Revista Europeia de Etnografia da Educação, 1991.
- MACEDO, R. S. **Etnopesquisa crítica, etnopesquisa-formação**. Brasília: Liber Livro Editora, 2010.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1996.
- PIRES, V. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Manole, 2001.
- SILVA, E. L. e MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis, 2001.
- WELSCH, G. A. **Orçamento Empresarial**. São Paulo: Atlas, 1996.
- YIN, Roberto K. **Estudos de casos: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Brookman, 2010.