

CENTRO UNIVERSITÁRIO DR. LEÃO SAMPAIO - UNILEÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

MARIA AMANDA DUARTE TORQUATO

**CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Juazeiro do Norte - CE
2019

MARIA AMANDA DUARTE TORQUATO

**CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC,
apresentado à Coordenação do Curso de
Graduação em Ciências Contábeis do Centro
Universitário Doutor Leão Sampaio – Unileão,
em cumprimento às exigências para a obtenção
do grau de Bacharel.

Orientador: Prof. Esp. Francisco Daniel
Gomes da Cruz

MARIA AMANDA DUARTE TORQUATO
CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Trabalho de Conclusão de Curso na modalidade Artigo Científico, apresentado à
Coordenação do Curso de Graduação em Ciências Contábeis, do Centro
Universitário Doutor Leão Sampaio – UNILEÃO, para a obtenção do grau de
Bacharel.

Orientador(a): Prof. Francisco Daniel Gomes da Cruz

Data da Aprovação: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof Esp. Francisco Daniel Gomes da Cruz

Centro Universitário Doutor Leão Sampaio

Prof Esp. Raimundo Ivan Feitosa Filho

Membro 1

Centro Universitário Doutor Leão Sampaio

Prof Esp. José Carlos Ferreira Esmeraldo

Membro 02

Centro Universitário Doutor Leão Sampaio

JUAZEIRO DO NORTE – CE

2019

CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Maria Amanda Duarte Torquato¹
Francisco Daniel Gomes da Cruz²

RESUMO

O controle interno assume um importante papel na administração pública, uma vez que a sua função básica é proporcionar o bem-estar social através de uma boa gestão dos recursos disponíveis para tal fim, com intuito de suprir as necessidades básicas da população. Assim, este trabalho tem como objetivo geral demonstrar a importância do controle interno como instrumento de governança na administração pública municipal, assim como conceituar e apresentar tipos de controle interno, a estrutura e organização da administração pública, o controle interno municipal e o controle interno como ferramenta de proteção aos recursos públicos. A pesquisa caracteriza-se como bibliográfica de cunho descritivo e natureza qualitativa. Através dos resultados alcançados, pode-se concluir que o controle interno se faz a cada dia mais fundamental para a gestão pública municipal, visto que desempenha significativo papel na vigilância e orientação dos administradores auxiliando na tomada de decisões, visando assim assegurar o eficaz uso dos recursos públicos de acordo com a legalidade. Por conseguinte, faz-se essencial sua implantação e efetiva utilização, a fim de evitar irregularidades nas contas públicas, proporcionando benefícios tanto à população quanto aos gestores.

Palavras Chave: Controle Interno. Governança. Administração Pública.

ABSTRACT

Internal control plays an important role in public administration, since its basic function is to provide social well-being through a good management of the resources available for this purpose, in order to meet the basic needs of the population. Thus, this work has as its general objective to demonstrate the importance of internal control as an instrument of governance in the municipal public administration, as well as conceptualize and present types of internal control, the structure and organization of municipal internal control and internal control as a tool for protecting public resources. The research is characterized as bibliographic of descriptive nature and qualitative nature. Through the results achieved, it can be concluded that internal control is increasingly fundamental for municipal public management, since it plays a significant role in the surveillance and orientation of administrators assisting in the taking of decisions, thus seeking to ensure the effective use of public resources in accordance with legality. Therefore, it is essential to implement and effectively use, in order to avoid irregularities in public accounts, providing benefits to both the population and managers.

Keywords: Internal Control. Governance. Public Administration.

¹ Concludente do Curso de Ciências Contábeis do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio – UNILEÃO. Juazeiro do Norte – CE. E-mail: amandinhaaurora@hotmail.com

² Professor Esp. em Docência do Ensino Superior e Contabilidade Empresarial pela Faculdade de Juazeiro do Norte - FJN. Docente do Curso de Ciências Contábeis do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio – UNILEÃO. Juazeiro do Norte – CE. E-mail: danielcruz@leaosampaio.edu.br

1 INTRODUÇÃO

Segundo Meireles (2013), o controle interno é toda gestão realizada por uma entidade ou órgão incumbido na realização dessa tarefa administrativa. Sendo assim, todo e qualquer controle oriundo do poder Executivo destinado aos serviços ou funcionários é considerado controle interno, como também do poder Legislativo e Judiciário pelos órgãos de administração pessoal e os atos administrativos a qual pratiquem.

Segundo Cruz e Glock (2003), este tipo de controle surgiu com o intuito de assegurar ao gestor a transparência e a segurança que se faz necessária aos atos praticados em sua gestão, sem deixar de compreender, é claro, que a organização do controle é de inteira responsabilidade do gestor e que este responde com seus bens e com sua reputação pelos atos que pratica durante seu período de administração. Sendo assim, deve ser de interesse do gestor manter em pleno funcionamento o controle interno, tendo em vista que este serve de base para muitos outros tipos de controle que são importantes para a administração.

De acordo com Calixto e Velázquez (2015), o Controle Interno foi conferido ao Poder Executivo, enquanto o Controle Externo foi conferido ao Poder Legislativo.

Já no ano de 1964, por meio da Lei nº 4.320, ao Poder Executivo cabia exercer três tipos de controle da execução orçamentária. O primeiro deles seria a legalidade dos atos que resultassem na arrecadação da receita ou na realização da despesa e no nascimento ou extinção de direitos e obrigações. O segundo controle deveria ser o de manter a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis pelos bens e valores públicos. O terceiro e último deveria ser o controle do cumprimento do programa de trabalho expresso em termos financeiros e no que compete a realização de obras e de prestação de serviços (BRASIL, 1964).

O presente estudo tem como objetivo demonstrar a importância do Controle Interno como um instrumento de governança na administração pública municipal, assim como os específicos tem a finalidade de explicitar o conceito e os tipos de controle interno; a estrutura e organização da administração pública; controle interno municipal; e o controle interno como ferramenta de proteção aos recursos públicos municipais. De forma que identifica cada objetivo a cada função a ser exercida para conquista e controle de uma boa gestão.

Portanto, justifica-se que o controle interno contribui com equilíbrio financeiro e orçamentário os atos da gestão municipal com transparência e eficiência sobre o tudo que ocorre dentro da administração, beneficiando não só o órgão público, mas também esclarecendo a coletividade o destino e o controle dos recursos públicos municipais, fortalecendo assim a democracia.

A sua função no âmbito municipal é controlar os recursos públicos e tudo que for obtido através deles, visando a segurança das informações e repassando para a população o eficaz uso dos recursos públicos municipais, contudo qual é a forma do controle interno assegurar o controle dos recursos públicos municipais?

Portanto, o estudo trata-se de uma pesquisa bibliográfica, de natureza qualitativa, e torna-se relevante a partir dos resultados comprovar que o controle interno pode e deve ser utilizado, pela administração pública municipal, como um instrumento eficaz para o alcance de resultados positivos na gestão dos recursos públicos municipais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONCEITO E TIPOS DE CONTROLE INTERNO

Segundo Meireles (2013), o controle interno é toda gestão realizada por uma entidade ou órgão, incumbido na realização dessa tarefa administrativa. Sendo assim, todo e qualquer controle oriundo do poder Executivo destinado aos serviços ou funcionários são considerados controles internos, como também do poder Legislativo e Judiciário pelos órgãos da administração pessoal e os atos administrativos a qual pratiquem.

Para Cruz e Glock (2003), o ato de controlar está ligado fortemente ao planejamento, sendo que uma vez que o planejamento garante a aplicação dos recursos, seja na forma de produto ou serviços. Em relação aos serviços públicos, dentre os principais resultados a serem obtidos com os procedimentos e controle, salienta-se a garantia de aspectos legais.

Piscitelli e Timbó (2010) definem sistema de controle interno sendo um conjunto de órgãos e funções da Administração; já os sistemas de controles internos de cada entidade é o conjunto de unidades, competências, relações, práticas, procedimentos que fazem parte do modo de agir destes entes.

A Resolução N° 936/2012 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul em seu artigo 2° define controle interno como:

Art. 2° - Conjunto de recursos, métodos e processos adotado pelas próprias gerências do setor público, com vistas a impedir o erro, a fraude e a ineficiência, visando a dar atendimento aos princípios constitucionais, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (TCE, RGS,2012).

Desta forma, o poder Executivo desempenha suas atividades por meio do controle interno, assim facilitando a organização dentro de sua administração, tendo como objetivo assegurar os princípios básicos da administração pública, regidos pelo artigo 37 da Constituição da República (1988), a qual trata da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e

eficiência, sendo uma união de recursos, métodos e processos adotados na gestão do setor público com ação na prevenção do erro, fraude e ineficiência.

O Controle Interno é voltado à administração pública, principalmente à esfera municipal, atuando na garantia do alcance dos objetivos e metas traçados pela gestão de forma eficiente e eficaz; sendo assim responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional do município.

Segundo Coelho (2006, p. 26) controle interno é

O conjunto de recursos, métodos e processos adotados pela própria gerência do setor público, com a finalidade de comprovar fatos, impedir erros, fraudes e ineficiência, bem como evidenciar desvios ao longo da gestão e propor ações que visem corrigi-los, de modo que os objetivos dos órgãos e das entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta.

Em 1964, a Lei Federal nº. 4.320/1964, instituiu as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, faz menção direta ao Controle Interno no seu Capítulo II – Do Controle Interno:

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75. Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim (BRASIL, 1964).

Entende-se que o poder executivo exerce três poderes diante do processo de controle interno, sem acarretar prejuízo ou interferir nas atividades realizadas pelo Tribunal de Contas, sendo eles:

I - Controle prévio: Onde o poder executivo trabalha de forma preventiva e planejada antes de qualquer ação a ser desenvolvida, ou seja, qualquer ato, ação ou tomada de decisão antes da realização é necessária uma liberação do Congresso Nacional ao Poder Executivo.

II - Controle Concomitante: É a avaliação de acompanhamento de qualquer conduta administrativa desde o planejamento até a conclusão, sendo ele realizado pelos sistemas de auditoria e fiscalização de contrato administrativo.

III - Controle Posterior: Tem por objetivo corrigir, mudar e organizar as atividades já executadas, sendo: anulação, homologação, revogação e entre outros.

O artigo 2º. do Decreto nº 3.591/2000 que regulamenta o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, relaciona os objetivos do Controle Interno:

Art. 2º O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades:

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

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

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

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (BRASIL,2000).

O controle das contas públicas no Brasil tem sido empregue com a introdução das primeiras atividades desenvolvidas pelo governo no país, com o principal objetivo de assegurar aos administradores um controle dos gastos e investimentos oriundos dos cofres públicos, visto que durante a trajetória dos anos, as ferramentas para implementação do controle foram se desenvolvendo e, à medida que seu papel e função iam sendo reconhecidos crescia-se e implementava-se o número de leis e decretos induzindo a utilização dos controles internos e externos, com aplicação sobre a eficiência e transparência nas aplicações dos recursos, uma vez que a execução de mecanismos de Controle Interno assegura ao gestor público a probabilidade de baixa ocorrência de mal versação ou equívocos que possam gerar prejuízos ao erário público.

Para Guerra (2005), o controle interno deve ser realizado dentro da própria organização administrativa, realizado por meio de normas, procedimentos e atividade colaborativa, com visão na eficácia do sistema e uma boa atuação da gestão pública.

Albuquerque, Medeiros e Silva (2013) indagam sobre o controle interno, retratando suas formas de realização e composição, sendo realizado por meio de uma cadeia organizacional a qual são instituídas no âmbito da entidade controladora (gestão), compreendendo assim, um aglomerado de atividades, ações, planos, métodos e procedimentos que são estruturados e implementados.

Assim, o controle interno é considerado como ferramenta fundamental na garantia de resultados consideravelmente favoráveis na administração de um órgão ou entidade, pois atua com caráter preventivo ou corretivo, nas ações a serem desempenhadas com vistas a atender o controle da execução orçamentaria, bem como os controles de um modo geral.

2.2 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública consiste em uma forma de pesquisa e análise, com a finalidade elaborada diante estratégias como: planejar, organizar, dirigir, coordenar e também gerir os recursos financeiros em busca de conquistas nos seus objetivos (CHIAVENATO, 2006).

Di Pietro (2005) traz o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, buscando a garantia dos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Segundo o Manual de Noções de Administração Pública (2012), o papel do gestor é atuar obedecendo às vontades dos que o colocaram no cargo, ou seja, irá desempenhar atividades com finalidades de atender todas as necessidades dispostas e apresentadas pela população, obedecendo os direitos da moral e ética para alcance de um bem comum para todos.

Ainda de acordo com o Manual de Noções de Administração Pública (2012), as atividades desenvolvidas pela atual administração devem possuir caráter, concreto e imediato em conjunto com o Estado e órgãos que competem às pessoas jurídicas; são atribuídas funções administrativas estaduais, ou seja, a administração corresponde às execuções de exercício trabalhista realizadas por entidades públicas, seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal, entre outras.

Tecnicamente, nas palavras de JOSÉ FILHO (2017, p. 3), pode-se dizer que função administrativa é “aquela exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional e legal, sob regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica”.

“A administração pública compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se repete a atividade estatal, sendo essas funções exercidas pelo poder Executivo, Legislativo e Judiciário” (DI PIETRO, 2005, p. 54).

Para Gasparini (2011), o surgimento da administração indireta está historicamente vinculado ao princípio da especialização e à noção de descentralização administrativa, que se opera quando as competências são transferidas de uma para outra pessoa jurídica, ou seja, do seio da administração direta para entidades com personalidade jurídica própria, àquela vinculadas, geralmente com o propósito de conferir a essas entidades condições de atuação que lhes permitam atuar com mais agilidade e obter melhores resultados.

Sobre o processo de descentralização na prestação dos serviços públicos ressalta-se a separação entre administração direta e indireta a partir da personificação de parcelas da competência estatal que tornou-se comum na organização administrativa, mas a opção pela

instituição de tais entidades veio a tomar maior corpo ao final dos anos sessenta, quando o setor empresarial estatal apresenta um processo de grande expansão.

O controle externo é o realizado por um poder ou organismo distinto. Este controle é realizado pelo Poder Legislativo sob a administração direta ou indireta dos outros poderes com auxílio do Tribunal de Contas, em que o poder Legislativo exerce controle político e o Tribunal de Contas, que possui autonomia e independência para atuar concomitante com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário exercendo o controle técnico jurídico sobre as três esferas governamentais (FINK, 2008).

Segundo Fink (2008, p. 27) para um bom controle é necessária uma interação entre o controle interno e externo (Tribunal de Contas), conforme a seguir: “ Arelação entre o controle interno e o Tribunal de Contas, deve ser pautada pela ética, respeito e mútua colaboração de ambas as partes, visto que ambas as partes realizam suas atribuições de forma autônoma, mas com objetivo comum de zelo pela gestão eficiente dos recursos públicos”.

O autor demonstra que o engajamento entre as duas partes e o funcionamento do controle interno seja de caráter do Tribunal de Justiça, são também dos próprios que devem oferecer condições necessárias para seus colaboradores internos, para que possam desenvolver assim, o controle interno conforme a legislação, qualificando-os e dando-lhes autonomia além de valorização, ética e respeito.

2.3 CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

Catteli e Santos (2004) retratam o andamento da gestão pública de forma crescente e notória, cujo itinerário preocupa diariamente a população, a qual está sendo cada vez mais estimulada a participar do mundo de políticas e tomada de decisões nos orçamentos públicos, sendo assim a mais alvejada pela gestão que a conduz a níveis depressíveis em todas as esferas governamentais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000(LRF), fomenta a organização e regulamentação do controle interno, estabelecendo normas de financiamento público orientando e participando ativamente na gestão de fiscalização. A lei não foi criada para programar e organizar os sistemas de controle interno no Brasil (BRASIL, 2000).

Segundo Motta (2001), as mudanças ocasionadas pela LRF, desde sua implementação exaltam o princípio jurídico da eficiência quando voltado à obtenção e execução de metas fiscais, enfatizando o controle para obtenção de resultados. Torna-se evidente o conceito de economicidade pelo conceito imposto pela gestão orçamentária e fiscal, e desenvolve o

princípio da responsabilidade, correlacionando com todos os outros descritos no art. 37 da Carta Magna.

O controle interno em âmbito público trata-se de uma forma em que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário exercem suas funções sobre suas atividades já ordenadas, voltadas à eficácia e seguindo os principais princípios administrativos públicos (FREESZ, 2007).

No âmbito municipal, a que se refere a Constituição Federal a aplicação do controle interno, é regida por essa lei, indaga e especifica a sua participação que deve ser ativa na regularização e atualizada para o cumprimento das atribuições importas pelo Art.74 da CF/88 (BRASIL, 1988).

A aplicação do controle interno na administração municipal demonstra uma gestão íntegra, limpa e correta aos seus usuários de forma que as informações, recursos e demandas dos projetos serão de total conhecimento dentro de vários aspectos, tonando-se possível à validação dos atos, sendo assim, melhorando ainda mais a gestão e conquistando novos resultados na administração (JOSÉ FILHO, 2008).

Soares e Scarpin (2015) relatam que o Sistema de Controle Interno deve ainda ser bem analisado sob diversos pontos de vista para poder atuar sobre as atribuições próprias, cooperando para o máximo desempenho das atividades cabíveis a administração pública. Nos municípios de Pequeno porte as práticas de Controle Interno são eficientes; nos municípios de médio porte também se observou o grau de eficientes; já nos municípios de grande porte verificou-se vulnerabilidade na atuação dos Controles Internos, conferindo o grau de pouco eficiente. Concluindo, portanto, pela disparidade da eficiência dos Controles Internos municipais, independentemente do porte dos municípios.

Zanatta e Batistella (2013) afirmam que as relevâncias dos Sistemas de Controle Interno para a Administração pública municipal constataam que o Controle Interno é intrínseco a totalidade dos atos e processos da administração pública, e que de maneira nenhuma se deva aceitar, nos dias atuais, chefes de Poderes Executivo e Legislativo rejeitando a existência dos controles, ou ainda, a atuação desses em divergência com o imposto pelos Tribunais de Contas Estaduais, e o arcabouço normativo federal. Enfatiza ainda que a instalação desses Sistemas é uma crescente na realidade dos municípios que estão mudando, pois estes estão implantando Unidades de Sistemas de Controle Interno. Também destacam que embora o Controle Externo determine reparação, incentivando a mudança no proceder, ele não conhece os pormenores da gestão dos municípios, onde atua o Controle Interno representando mais segurança ao gestor público municipal.

Pode-se entender que o controle interno na municipalidade tem extrema importância, pois assegura sanar eventuais falhas encontradas no decorrer da gestão, verificando e avaliando os resultados que podem vir a surgir, buscando sempre a eficiência, e permitindo que a gestão e a população, mantenham conhecimento sobre como os recursos públicos estão sendo empregados.

2.4 CONTROLE INTERNO COMO FERRAMENTA DE PROTEÇÃO AOS RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

Calixto e Velásquez (2005) ressaltam um decreto legal, fundamental e importante que foi o Decreto-Lei nº 200/67, que designa que as ações oriundas da administração pública cumpram aos princípios fundamentais do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle explicitados em seu artigo 6º. E, como convenção constitucional, o controle interno surge pela primeira vez na Constituição Federal de 1967 no Artigo 71:

Ar. 71. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei (BRASIL, 1967).

Para Lima (2012), a política de controle interno é indispensável para a concretização da transparência na gestão do gasto público. É também parte integrante e ativa do ciclo de gestão do governo, prevenindo irregularidades, integrando-se e facilitando o trabalho do controle externo exercido pelo Poder Legislativo, contribuindo para o alcance de uma boa governança pública, a promoção da ética e da transparência e a redução de vulnerabilidades e riscos de ocorrência da corrupção, e está intrinsecamente ligada ao termo *accountability*.

Entende-se que o Poder Executivo Municipal deverá criar e programar o Sistema de Controle Interno, autônomo e independentemente do Poder Legislativo Municipal, e deverá possuir estrutura condizente com o porte e a complexidade do município, ficando diretamente vinculado ao Gabinete do Prefeito, Presidente da Câmara, ou unidade correspondente, conforme o caso, de forma a não ficar subordinado hierarquicamente a qualquer outro órgão/unidade da administração pública municipal, evitando estruturas semelhantes, na qual o Controle Interno é um departamento da Secretaria de Planejamento, subordinando-se ao Secretário de Planejamento.

Todavia, como bem colocado por Almeida (2014), de nada adianta que a administração pública implemente um bom Sistema de Controle Interno se não verificar, periodicamente, se

os funcionários estão realmente cumprindo as determinações estipuladas ou, até mesmo, verifique se o sistema precisa sofrer alterações para se adaptar a novas circunstâncias.

Desta forma, Carvalho e Castro (2016) definem o papel relevante do controle interno na administração, principalmente, pela orientação e vigilância em relação às ações dos administradores, visando assegurar eficiente arrecadação das receitas e adequado emprego dos recursos públicos. Sendo assim, uma eficaz ferramenta no combate ao erro e à fraude, se pautado em um sistema de informação e avaliação que o torne capaz de inibir as irregularidades e atingir os objetivos de resguardar os bens públicos, bem como avaliar a ação governamental no que diz respeito ao cumprimento de metas e execução dos orçamentos, em especial, possui as seguintes atribuições, dentre outras:

- Avaliar o cumprimento de metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e orçamentos;
- Viabilizar o atingimento de metas fiscais, físicas e de resultados dos programas de governo, no que tange à eficiência, eficácia e efetividade;
- Verificar a correta aplicação dos recursos públicos na administração direta, indireta e nas parcerias firmadas com entidades de direito privado;
- Verificar a legitimidade dos atos de gestão;
- Exercer controle das operações de crédito, avais e garantias;
- Apoiar o controle externo;
- Controlar os limites e condições para a inscrição de despesas em Restos a Pagar;
- Avaliar e supervisionar as medidas adotadas pelos poderes para retorno da despesa com pessoal ao respectivo limite previsto na Lei de Responsabilidade fiscal;
- Acompanhar a recondução dos montantes das dívidas consolidadas e mobiliárias aos respectivos limites;
- Efetuar o controle da destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos;
- Realizar o controle sobre o cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, inclusive no que se refere ao atingimento de metas fiscais;
- Cientificar as autoridades responsáveis sobre as ilegalidades ou irregularidades constatadas na administração pública.

Visto que o controle seja atividade estatal, o gestor atua na mesma forma que induz a análise afim em executar o controle, não apenas a favor dos seus ideais e interesses e sim do âmbito coletivo, sendo que seguido e eficaz torna-se objetivo e direto diante toda a população.

3 METODOLOGIA

Levando em conta o problema e o objetivo do estudo, viu-se a possibilidade de realizar uma pesquisa exploratória, com vista a proporcionar uma maior familiaridade com o problema por meio de levantamento bibliográfico em que se buscou recuperar o conhecimento científico acumulado sobre o problema em estudo.

Para o presente trabalho foram utilizadas pesquisas do tipo bibliográfico, tendo como fontes: artigos da Scielo, Revistas Científicas, Monografias e Artigos publicados na internet e Livros.

A pesquisa bibliográfica é aquela que se realiza, segundo Severino (2007), a partir do: [...] registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utilizam-se dados de categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir de contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos (SEVERINO, 2007, p.122).

É uma pesquisa de natureza qualitativa, pois segundo Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa do mundo, o que significa que seus pesquisadores estudam as coisas em seus cenários naturais, tentando entender os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem.

Seguindo essa linha de raciocínio, Vieira e Zouain (2005) afirmam que a pesquisa qualitativa atribui importância fundamental aos depoimentos dos atores sociais envolvidos, aos discursos e aos significados transmitidos por eles. Nesse sentido, esse tipo de pesquisa preza pela descrição detalhada dos fenômenos e dos elementos que envolvem este tipo de pesquisa feita de modo descritivo, com informações obtidas, mas não quantificáveis.

Desse modo, a pesquisa bibliográfica tem o objetivo de colher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema, para obter uma resposta. Já a pesquisa qualitativa preocupa-se portanto com os aspectos da realidade, que não podem ser quantificáveis, obtendo compreensão da dinâmica por relações sociais.

Após a coleta de dados bibliográficos, promoveu-se uma interpretação de seus fenômenos interpretados e foram atribuídos significados básicos ao processo de pesquisa qualitativa para posterior discussão entre os autores.

Com a pesquisa foi realizado um levantamento de estudos, e selecionados os que se destacaram por sua natureza delimitadora. As publicações selecionadas avaliam o controle interno como um mecanismo importante para uma gestão de qualidade voltada para um bom uso dos recursos públicos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com a busca de dados, foram encontrados muitos estudos que enfatizam a importância do controle interno na gestão pública (CALIXTO; VELÁZQUES, 2015; CRUZ; GLOCK, 2013;) por entenderem que seus mecanismos contribuem para uma maior eficiência de resultados; um melhor investimento dos recursos, possibilitando uma otimização dos serviços prestados aos seus clientes (os munícipes).

Foram encontrados, ainda, estudos que, além de analisarem os mecanismos do controle interno, analisam também suas normas, rotinas e procedimentos que devem ser utilizadas pelos gestores em sua implementação do controle interno.

Portanto, em sua totalidade, deixam claro que o controle interno, não apenas por ser um mecanismo exigido por lei, deve ser utilizado pelas administrações públicas de modo a otimizar seus serviços e garantir fidelidade e integridade do registro de seus serviços e do uso dos recursos públicos. Todavia, ainda, que todos os conhecimentos analisados tenham deixado claro a importância deste mecanismo na administração pública, alguns retratam que, por ser este um instrumento utilizado por pessoas, mostra-se um tanto quanto vulnerável e suscetível a erros.

Ademais, todo o aprendizado deixa claro que, para que o gestor possa se utilizar do controle interno como uma importante ferramenta de gestão, é preciso ter conhecimento das legislações que abordam o tema e, dentro destas legislações, compreendam quais seus direitos e quais suas obrigações como gestor público.

Dessa forma, ficou clara a importância do controle interno para as administrações públicas municipais, tendo em vista que por meio de seus mecanismos, o controle interno dá ao administrador público municipal o devido respaldo e confiança para gerenciar o patrimônio público. Os resultados encontrados são corroborados por Almeida (2016) quando afirma que o controle interno é uma importante ferramenta para a administração pública, pois é uma forma do gestor público ter controle preventivo, detectivo e corretivo de sua gestão. O autor relata, no entanto, que para isso é preciso rigor e independência no sentido de cumprir as finalidades a que se propõe. Segundo o autor: “[...] o chefe da repartição pública é o responsável pelo estabelecimento do Sistema de Controle Interno, pela verificação de seu cumprimento pelos funcionários e por sua modificação, visando adaptá-lo às novas circunstâncias” (CREPALDI, 2012, p. 215).

Outros autores que corroboram os resultados encontrados são Machado Jr e Reis (2008), quando afirmam que o controle interno ganha importância na gestão pública municipal,

tendo em vista que nessa esfera não se dispõe de mecanismos naturais de correção de erros e desvios como ocorre nas atividades privadas em que a competição e o lucro são vistos como potentes instrumentos para redução de desperdícios, melhoria do desempenho e alocação de recursos de modo mais eficiente. Na esfera pública estes instrumentos são dúbios, tendo em vista que não existe a vigilância do “olho do dono”, como ocorre nas empresas privadas. E, exatamente, por isso, dá margem ao surgimento de pessoas ou grupos que façam pressão, interna ou externa, ao aparelho público municipal e que procurem explorar o interesse e o patrimônio público em proveito próprio.

Cialdini e Nascimento (2013) em consonância ao posto por Machado Jr. e Reis (2008), afirmam que essa é uma regra geral que assume importância peculiar no país, tendo em vista que “[...] as pessoas estão mais preocupadas com seus próprios interesses pessoais que os coletivos e a Justiça ainda é lenta e suave para quem atua à revelia da lei” (CIALDINI; NASCIMENTO, 2013, p. 196).

Todavia, alguns autores afirmam que o controle interno, apesar de se revelar como um inibidor de erros, ele não é infalível, pois se mostra vulnerável à má fé de algumas pessoas e às desídiás humanas. Estudos como o de Neves Garcia (2008), por exemplo, afirmam que os controles internos podem, apenas, fornecer segurança razoável, por ser cercado de uma série de limitações, dentre elas: erros de julgamento, falhas, conluio, ausência de supervisão e impunidade.

No entanto, ainda que possa se mostrar falho algumas vezes, o controle interno, como observado na maior parte das literaturas analisadas, é sem dúvida, necessário e importante para a gestão pública municipal. Neves Garcia (2008) ao abordar erros e fraudes operacionais, que podem ocorrer sem a implementação de um controle interno consistente, alerta que se estes não forem detectados em tempo hábil podem levar à realização de grandes golpes contra a coisa pública.

Na análise de alguns autores que embasaram a presente pesquisa, foi possível observar, ainda, que os serviços públicos, são um conjunto de atividades que devem ser desenvolvidas e oferecidas pela administração pública municipal. A finalidade dessas atividades é manter a qualidade de vida da população, com serviços de saúde, educação, cultura, lazer, saneamento, infraestrutura, entre outros, tanto urbanos quanto rurais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente estudo, foi possível concluir que o controle interno na administração pública municipal é uma necessidade premente para que o gestor público municipal possa garantir a eficiência e a aplicação dos recursos públicos. O controle interno deverá ser realizado em conformidade com os padrões fixados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Tendo por base que o objetivo do presente estudo era demonstrar a importância do Controle Interno como um instrumento de governança na administração pública municipal, pode-se dizer que o que se concluiu com o estudo é que o controle interno da administração pública municipal não é apenas importante, mas também necessário e obrigatório por lei. Este visa à responsabilidade com os recursos públicos e toma por base legislação específica. Acredita-se que o objetivo ora proposto foi alcançado.

Não há como questionar que o controle interno é elemento indispensável à administração pública e de extrema importância para os administradores. Afinal, sua principal função é resguardar a administração para que esta caminhe em acordo com princípios constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade. Sendo assim, o controle interno, como visto em vários momentos do estudo, assume um importante papel na administração pública, tendo em vista que, além de verificar a legalidade dos atos administrativos, ainda, realiza um controle de resultados, convertendo-se em um mecanismo de gerenciamento para a administração e de garantia para a população.

O trabalho apresenta algumas limitações, sendo a principal delas a falta de oportunidade de realizar uma pesquisa em campo que é o que se desejava a princípio. No entanto, não há como questionar que este alcançou os objetivos ora propostos e conseguir responder ao questionamento em estudo. Por ser este um tema que atinge diretamente o cidadão e seus direitos, pode-se dizer que a exposição de ideias arroladas nesse contexto, não podem ser vistas como um fim em si mesmas. Este é um tema rico e que demanda estudos futuros mais aprofundados.

Acredita-se que este seja um tema que em momentos posteriores possa ser realizado por meio de pesquisa em campo em prefeituras que se utilizem do controle interno em sua administração.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. M. de; MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F da. **Gestão de finanças públicas: Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal.** 3. ed. v. I. Brasília: Gestão Pública. 2013.

ALMEIDA, V. C. S. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. **Rev. Adm. Pública**, v.48, n.5, 2014, p. 1135-1163. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121527>. Acesso em 10 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda constitucional nº 28 de 2000 14 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/67. Acesso em: 16 set. 2019.

_____. **Decreto Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/DecretoLei/Del0200. Acesso em: 03 nov. 2019.

_____. **Decreto Nº 3.591, de 6 de setembro de 2000**. Dispõe sobre os sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências, Brasília, 6 de setembro de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm. Acesso em: 24 set. 2019.

_____. **Lei Complementar Nº. 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/01/Leis/L4320.htm>. Acesso em 20 set. 2019

_____. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

CALIXTO, G. E.; VELÁSQUEZ, M. D. P. Sistema de controle interno na administração pública federal. **Revista Eletrônica de Contabilidade**. Jul/2015. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIIInEspecial/a05vII nesp.pdf>. Acesso em: 02 de out. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2017..

CATELLI, A. e SANTOS, E.S.. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Rev. de Administração Pública-RAP**. 2004.

COELHO, E. R. C. **A controladoria governamental e o controle da aplicação de recursos públicos**: um modelo de acompanhamento da execução orçamentária da despesa no município de Fortaleza. 2006. 140 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, 2006.

- CIALDINI, A. S.; NASCIMENTO, R. S. **Controle da Execução Orçamentária**. Orçamento Público: Planejamento, execução e controle. Universidade Aberta do Nordeste. Fundação Demócrito Rocha. Fascículo 12. Teresina: 2013.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração estratégica**. São Paulo. Saraiva, 2006.
- CARVALHO E CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre; CARVALHO, Evellyn Freire. Guia prático de controle interno na administração pública. 2016.
- CREPALDI, S. A. **Auditoria Contábil: Teoria e Prática**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- CRUZ, F.; GLOCK, J.O. **Controle Interno nos Municípios**. São Paulo: Atlas, 2003.
- DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. ver. Atual e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- _____. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2005
- FREESZ, Luiz Alberto Sanábio. **Controle Governamental**. Notas de Aula para Curso de Especialização em Auditoria. Belo Horizonte, 2007.
- DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: **a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa**. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.
- FINK, R.C. **O Sistema de Controle Interno nos Municípios e as Condicionantes para seu Efetivo Funcionamento**. 2008 83f. Monografia (Especialização em Gestão Pública e Controle Externo) – Escola de Gestão e Controle Francisco Juruena, Porto Alegre, 2008.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- GUERRA, Evando Martins. **Os controles externos e internos da administração pública**. 2.ed. revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- JOSÉ FIHO, Antônio. **A importância do controle interno na administração pública**. Diversa, Ano 1 – nº1, p. 85-99. Jan/jun. 2008.
- LIMA, Liliane Chaves Murta. **Controle Interno na Administração Pública: O Controle Público na Administração como um Instrumento de Accountability**. 2012. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Escola da Advocacia Geral da União, AGU. Brasília, 2012.
- MACHADO JR, J. T.; REIS, H. C. **A lei 4.320 comentada**. 27 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.
- MEIRELES, H.L. **Direito Municipal Brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MOTTA, Carlos Coelho Pinto. **Gestão Fiscal: e resolutividade nas licitações**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

NEVES GARCIA, F. A. Controle Interno: Inibidor de erros. **Revista Pensar Contábil**. n 2. Rio de Janeiro: 2008.

NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Secretaria de Educação a Distância. Curitiba, 2012. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/49383071/livro-noco-es-administracao-publica>. Acesso em 20 Nov. 2019.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio e TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade Pública. Uma Abordagem da Administração Financeira Pública**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Resolução n. 936 de 13 de março de 2012. **Diretrizes a serem observadas na estruturação e funcionamento do Sistema de Controle Municipal**. Disponível em: http://www.tce.rs.gov.br/docs/resolucao_936_12_2012.pdf. Acesso em 20 set, 2019.

SOARES, M.; SCARPIN, J. E.. Controle Interno na Administração Pública: Avaliando sua Eficiência na Gestão Municipal. **UNOPAR Científica Ciências Jurídicas e Empresariais = Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais**, v. 14, n. 1, 2015.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007

VIEIRA, M. M. F. e ZOUAIN, D. M. *Pesquisa qualitativa em administração*: teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ZANATTA, K.; BATISTELLA, G. L.. A relevância do Sistema de Controle Interno para a Administração Pública municipal. **Revista de Administração**, v. 11, n. 19, p. 19-33, 2013.