

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PNAD/UAB  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Ariane Cristina Berti

O CONTROLE INTERNO DE NOVA PETRÓPOLIS:  
COMO SUAS RECOMENDAÇÕES SÃO UTILIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO  
MUNICIPAL

Porto Alegre - RS

Maio/2015

Ariane Cristina Berti

O CONTROLE INTERNO DE NOVA PETRÓPOLIS:  
COMO SUAS RECOMENDAÇÕES SÃO UTILIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO  
MUNICIPAL

Trabalho de Conclusão de Curso,  
apresentado ao Curso de Especialização  
em Gestão Pública Municipal –  
modalidade à distância da Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul como  
requisito para a obtenção do título de  
especialista.

Orientador: Prof. Odair Gonçalves

Porto Alegre - RS

Maio/2015

Ariane Cristina Berti

O CONTROLE INTERNO DE NOVA PETRÓPOLIS:  
COMO SUAS RECOMENDAÇÕES SÃO UTILIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO  
MUNICIPAL

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade à distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 20 de 06 de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.(a) Rosinha da Silva Machado. Carrion

Prof. (a) Daniela Santos

Dedico este estudo a todos aqueles que através do seu trabalho, honesto e ético, transformam o serviço público, possibilitando que esteja cada vez mais próximo do atendimento das exigências legais e das expectativas dos cidadãos brasileiros.

Agradeço,  
Aos professores e tutores pela paciência e pelo conhecimento,  
Aos colegas, pela colaboração,  
Aos amigos, pela confiança,  
À família, pelo apoio,  
A minha filha pela compreensão e amor,  
E a Deus, pela vida.

## RESUMO

A complexidade da Administração Pública exige cada vez mais o controle de seu aparato; este é exercido também pelas Unidades de Controle Interno que são estruturas idealizadas pela Constituição Federal de 1988 e com implementação obrigatória a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000. Esta pesquisa buscou responder de que maneira o gestor público utiliza as recomendações do Controle Interno Municipal, utilizando-se do município de Nova Petrópolis para a realização de um estudo de caso de cunho exploratório. A metodologia foi a pesquisa qualitativa e como procedimento técnico de coleta de dados a análise documental da legislação existente, dos relatórios do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e dos documentos elaborados pelo próprio Controle Interno. Justificou-se a pesquisa pelas dúvidas com relação à efetividade do trabalho do Controle Interno, para o preenchimento de lacunas existentes sobre o assunto e pelo seu cunho social, visto ser o gestor o “gerente” da coisa pública e, portanto, responsável pelo adequado gerenciamento e aplicação das boas práticas dentro da Administração. Conclusivamente foi possível apurar que uma pequena parte das orientações do Controle Interno foram utilizadas pelo gestor, no entanto, seria imprudente afirmar que ele não as utiliza, pois, a aplicabilidade de boa parte delas não pode ser verificada, por não corresponder àquelas que diziam respeito diretamente aos apontes do Tribunal de Contas destacados pela pesquisa. Este também foi o motivo que prejudicou a análise da efetividade do trabalho do Controle Interno.

Palavras chave: Controle Interno; gestor público; Tribunal de Contas.

## ABSTRACT

The complexity of Public Administration demands more control of its apparatus. It is exercised by the Internal Control Units which are structures devised by the Federal Constitution of 1988 with obligatory implementation from the Fiscal Responsibility Law on. This research has aimed to respond how the public manager uses the Internal Control Units recommendations, making use of Nova Petropolis Municipality, in the state of Rio Grande do Sul, Brazil, for the achieve of a case study of exploratory nature. The methodology was the qualitative research and as technical procedure of data collection it was used the documental analysis existing legislation, the reports of the Court of Account of Rio Grande do Sul state and the documents prepared by the Internal Control itself. The research was justified by the doubts concerning the effectiveness of the work of the Internal Control for the filling of the existing gaps about the matter and also for its social character, as the manager is supposed to be the "manager" of the public affairs and, so, reliable for the appropriate management and application of the good practices in the Administration.. Conclusively, it was possible to ascertain that only a small part of the Internal Control guidance was used by the manager, however, it would be unwise to assert that he does not use it, for the fact that the applicability of most of it cannot be verified for not corresponding to those which concerned directly the notes of the Account Court, highlighted by the research. This was also the reason which damaged the analysis of the effectiveness of the Internal Control works.

Key words: Internal Control, public manager, Court of Account.

## LISTA DE SIGLAS

AP	Administração Pública
ASPS	Ações e Serviços Públicos de Saúde
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CF	Constituição Federal
CI	Controle Interno
CIM	Controle Interno Municipal
COOMTAAU	Cooperativa Mista de Trabalhadores do Alto Uruguai
COOPSUL	Cooperativa de Transportes e Serviços do Sul Ltda
CR	Constituição da República
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
SIAPES	Sistema Informatizado de Auditoria de Pessoal
SIC	Sistema de Controle Interno
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
UCI	Unidade de Controle Interno

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Membro do CI e Coordenadora trabalhando na sala do Setor de Contabilidade	26
Figura 2 - Pesquisadora, Coordenadora e Membro do CI trabalhando na sala de reuniões	27
Figura 3 - Material do Controle Interno	27

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Inconformidades e Apontamentos	31
Quadro 2 – Relação de Serviços Contratados <i>versus</i> Cargos Legalmente Criados	33
Tabela 1 – Aquisição de Peças	38
Quadro 3 – Material Produzido pelo CIM	41
Quadro 4 – Relatórios de Verificação por Assunto	42

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	12
<b>1 O Controle Interno na Administração Pública</b>	17
1.1 A Administração Pública	17
1.2 Controle na Administração Pública	19
1.3 Controle Interno de Nova Petrópolis	24
<b>2 Metodologia aplicada à Pesquisa</b>	28
2.1 Método escolhido e justificativa	28
2.2 Instrumentos de coleta de dados	28
2.3 Amostra	29
2.4 Análise dos dados	30
<b>3 Da Documentação</b>	31
3.1 Documentação Externa – Relatórios de Auditoria Ordinária do TCE/RS	31
3.2 Documentação Interna – Material produzido pelo CIM	41
3.2.1 Dos Relatórios	44
3.2.2 Dos Relatórios de Verificação	45
3.2.3 Dos Memorandos	46
<b>4 Análise comparativa entre os apontamentos do TCE/RS e o Trabalho do CIM</b>	49
<b>Conclusão</b>	57
<b>Referências</b>	59
<b>Anexo A – Autorização de veiculação de imagem</b>	63

## INTRODUÇÃO

Cada vez mais, devido à complexidade da Administração Pública (AP), faz-se necessário o controle de seu aparato. Esse controle busca, primeiramente, dar à sociedade a garantia de que os recursos obtidos através da sua contribuição serão bem e corretamente empregados, gerando retorno na forma de políticas públicas que atendam às diversas demandas da população, tornem menores as desigualdades e mais eficientes os serviços prestados.

Para tanto, a Constituição da República (CR) de 1988 preocupou-se em definir mecanismos obrigatórios de controle dos gastos públicos nos diversos níveis da Administração e um desses mecanismos é o Controle Interno (CI).

A Constituição Federal (CF) em seu artigo 70, na seção que trata “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, assim dispõe:

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.

Já no artigo 31, tratando especificamente do Controle Interno Municipal (CIM), a CF reza 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”. A mesma Carta Magna, em seu artigo 74, estabelece também as finalidades do CI.

Na esteira constitucional, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal por parte das APs em seus diversos níveis e, em seu artigo 59, determina que o Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas e do Sistema de Controle Interno (SCI), serão responsáveis pela fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas nesta lei.

Indiscutível, por isso, a legalidade e obrigatoriedade da constituição dos controles internos dentro da Administração e igualmente indiscutível que o trabalho realizado pelas Unidades de Controle Interno (UCI) tem por objetivo principal a consolidação dos princípios constitucionais da Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, tanto nos

procedimentos administrativos como na utilização dos recursos públicos, ficando clara a relevância social deste trabalho.

A experiência profissional da pesquisadora, que atuou na UCI de Nova Petrópolis entre 2001 e 2004 e retornou a esta atividade em 2012, deram indícios de que alguns problemas persistem, pois ocorrem reincidentes apontamentos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) sobre os mesmos fatos.

Desta observação, surgiu a pergunta que se buscou responder através deste estudo, qual seja: como as recomendações do CI têm sido aplicadas pelo gestor público municipal de Nova Petrópolis?

Para tanto, o presente estudo verificou, no período de 2009 a 2013, através da análise comparativa entre os relatórios de recomendações da UCI e os relatórios das auditorias ordinárias do TCE/RS como, na prática, o gestor público utilizou as recomendações do CIM.

Esta análise abarcou os apontamentos da auditoria externa, que se repetiram em mais de um relatório dentro do período definido e que foram, ao mesmo tempo, objeto de recomendações da UCI, tendo como objetivo geral verificar como o gestor do município de Nova Petrópolis fez uso de tais recomendações.

A fim de alcançar o proposto, a pesquisadora atendeu especificamente aos seguintes objetivos: a) buscou na legislação a fundamentação para a existência, obrigatoriedade e importância do CI na AP; b) estudou os relatórios do TCE/RS e comparou seus apontamentos com as recomendações da UCI de Nova Petrópolis e c) verificou como as recomendações feitas pela UCI refletiram na administração municipal.

Sendo um estudo de caso de cunho exploratório, visto que não se tem conhecimento de outros estudos com o mesmo enfoque, optou-se pela pesquisa qualitativa, utilizando-se como procedimento técnico de coleta de dados a pesquisa documental, interna e externa à organização.

A documentação externa constituiu-se do acervo bibliográfico publicado até o momento, no que tange à legalidade, obrigatoriedade e importância do CI dentro da AP, bem como os relatórios de auditoria ordinária do TCE/RS produzidos após as inspeções periódicas realizadas por aquele órgão na Prefeitura de Nova Petrópolis.

No tocante à documentação interna, houve a análise dos relatórios e memorandos elaborados pela UCI no período de verificação, desde que vinculados ao atendimento dos objetivos propostos pela pesquisa.

O estudo e análise dos documentos do CI e Externo buscou traçar um comparativo entre os apontamentos contidos nos relatórios de auditoria ordinária do TCE/RS que se apresentaram de forma repetitiva dentro do período analisado frente às recomendações contidas nos documentos elaborados pela UCI para os mesmos pontos.

Foi feita a leitura preliminar dos relatórios de auditoria ordinária; após, foram apartados os relatórios que continham, em anos distintos, apontamentos semelhantes sobre o mesmo assunto ou, basicamente, com a mesma fundamentação legal.

De outra parte, foram lidos os memorandos e relatórios elaborados pela UCI de Nova Petrópolis que versassem sobre o mesmo assunto dos relatórios escolhidos. Estes igualmente foram destacados.

A seguir, foi feita a comparação entre as sugestões indicadas pela UCI e os apontamentos encontrados nos relatórios do TCE/RS, para, então, concluir de que forma o gestor utilizou as recomendações do CIM.

A pesquisa justificou-se pelas muitas dúvidas com relação à efetividade do trabalho do CI que suscitaram, ao longo de todo o período em que, acompanhando ou atuando, houve o contato da pesquisadora com esta área da AP.

Além disso, buscou-se o preenchimento de lacunas existentes nas discussões e trabalhos conhecidos sobre o assunto, pois se verificou a insuficiência de pesquisas com este enfoque. Acredita-se que este deva ser o início de um ponto de discussão que poderá aprofundar e melhorar o conhecimento nesta área da Administração Pública Municipal.

Todas estas inquietações clamavam pela busca de respostas, no sentido de tornar mais competente o trabalho dos membros das UCI, resultando em recomendações que possam ser aplicadas, reduzindo ou até eliminando as questões que redundam em apontamento e rejeição das contas do administrador público pelo TCE/RS.

A pesquisa é de cunho social, pois, sendo o gestor o “gerente” da coisa pública, no momento em que irregularidades e ilegalidades vêm à tona através dos apontamentos do CI e Externo, há um alerta de que algo não está se conduzindo

como deveria. As decisões do gestor podem estar indo por um caminho não recomendável do ponto de vista legal e as recomendações constitucionais com relação aos princípios da AP provavelmente não estejam sendo seguidas. Com isso, a sociedade, com certeza, estará sendo prejudicada.

Também é oportuna a pesquisa, visto que já se passaram mais de 25 anos da promulgação da CF e mais de 10 anos da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, até o momento, ainda existem municípios que não instituíram suas UCIs.

Para reforçar a importância do CI, e vindo ao encontro da determinação constitucional e da lei complementar acima citada, houve inúmeras iniciativas por parte do TCE/RS, como a edição das Resoluções nº 936 de 13 de março de 2012, Resolução nº 979 de 22 de maio de 2013 e Resolução nº 1.006 de 5 de fevereiro de 2014.

Apesar disso, constatou-se que muitas UCIs ainda não conseguem fazer valer suas recomendações aos gestores, redundando em apontamentos e desaprovação das contas, dilapidação dos erários públicos, processos dos mais diversos e, por vezes, irremediáveis prejuízos à sociedade. Portanto, já era hora de se buscar uma resposta.

A pesquisa foi viável, pois se propôs a iniciar uma discussão, sob um novo enfoque, de um assunto já relativamente discutido, sem a pretensão de esgotá-lo ou trazer a cabo resultados definitivos. Além disso, limitou-se ao estudo de um município somente, a um período definido e a questões específicas, porém acredita-se que daí surgirá uma nova pauta que poderá ser debatida e ampliada por outros profissionais que atuam na área do CIM.

O presente estudo divide-se em quatro capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo apresenta a revisão bibliográfica sobre os SCI nos diversos níveis de governo, mas com enfoque principal para o municipal, a legislação referente ao município em estudo e a estrutura atual da UCI do ponto de vista físico e de pessoal. No segundo capítulo, foi apresentada a metodologia utilizada na pesquisa. No terceiro capítulo, apresentam-se a documentação que serviu de base para o estudo, os itens dos relatórios de auditoria ordinária do TCE/RS e as recomendações nos relatórios e memorandos da UCI. Expõe-se, no capítulo quatro, a interpretação e análise dos dados coletados.

Por fim, conclui-se sobre como a administração do município vem utilizando tais recomendações e são indicadas sugestões para melhoria do trabalho realizado pelo órgão.

## **1 O CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Este capítulo aborda uma revisão do tema CI na AP. Tratará de contextualizá-la na atualidade, sua importância e os desafios que vem enfrentando.

Após, abordará o tema específico revisando a história constitucional e legal da obrigatoriedade do mesmo. Fará uma explanação sobre as formas e meios de controle que podem ser utilizados na administração em seus diversos níveis: federal, estadual e municipal, com foco neste último, ressaltando os benefícios deste instrumento e sua obrigatoriedade.

Por fim, tratará especificamente do CIM de Nova Petrópolis, da legislação instituidora e da estrutura atual existente, em termos físicos e dos recursos humanos.

### **1.1 A Administração Pública**

A AP, compreendida como todo o aparato necessário à consecução das atividades do Estado, incluindo os recursos materiais como prédios, equipamentos, enfim, toda a estrutura física, bem como os recursos humanos, servidores e contratados, diretos ou terceirizados, tem-se tornado o foco dos mais diversos canais de mídia nos últimos tempos.

Recentes e nem tão recentes escândalos financeiros envolvendo estatais e o governo, de forma direta ou indireta, têm recoberto as páginas de jornais e invadido os telejornais e as redes sociais; dentre os fatos, os mais diversos: corrupção, superfaturamento de obras, desvio e má aplicação de recursos públicos, desperdícios variados, dentre outros.

A corrupção e o desperdício do dinheiro público têm-se tornando práticas inadmissíveis, principalmente quando a sociedade clama por políticas públicas eficientes, em especial nas áreas da saúde, educação e segurança.

O que se vê é uma constante busca, por parte de segmentos mais conscientizados, de regulamentações no sentido de dificultar estas práticas, procurando a transparência cada vez maior das atividades da Administração Pública e a aplicação de punições e sanções aos que descumprirem as normas legais.

Sem dúvida, a recuperação da credibilidade da Administração Pública frente à sociedade é um grande desafio.

Segundo leciona Leite Junior (2009), o modelo de AP assim como a conhecemos atualmente, inicia-se no governo de Getúlio Vargas, na década de 30, quando ocorreu o rompimento com o modelo existente, patrimonialista e clientelista.

Na obra acima citada o autor descreve que o então Presidente, que assumiu o cargo por meio de um golpe militar, remodelou a Administração e procurou dar a ela um formato Weberiano, pondo em prática as teorias do sociólogo e economista alemão Max Weber, de uma administração mais técnica e profissionalizada – a administração burocrática.

Esta fase se consolidou com a criação da DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, que teve a missão de profissionalizar e hierarquizar a administração, sistematizando procedimentos, criando cargos e carreiras, definindo vencimentos por meio de lei, procurando eliminar os apadrinhamentos e o nepotismo (LEITE JUNIOR, 2009).

Outro marco histórico, segundo o autor citado, ocorreu também durante um período de governo ditatorial, porém agora na década de 60, durante o regime militar, com a edição do Decreto-Lei nº 200. Esta legislação resalta a importância da administração planejada e coordenada, além de reforçar a utilização de mecanismos de controle. Descentraliza ainda mais a administração e a divide em Direta e Indireta, estabelecendo competências.

Finalmente, e não menos importante é a fase iniciada em 1988, com a promulgação da CF, que após os longos anos de ditadura vem carregada de um espírito renovador e cidadão, trazendo em seu bojo as raízes de mais uma grande reforma administrativa (LEITE JUNIOR, 2009).

Leite Junior (2009) relata ainda que, com a implantação da administração gerencial, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e sob as diretrizes do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado comandado por Luiz Carlos Bresser Pereira, a AP foi reduzida ao mínimo, de acordo com os preceitos do neoliberalismo, onde o carro-chefe é o mercado.

Atualmente, em nossa opinião, a AP mescla gerencialismo, burocracia e clientelismo. Este último se verifica pela quantidade de apadrinhamentos e favorecimentos noticiados pela imprensa em geral.

Também é burocrática, visto que a prática do concurso público, planos de carreira, toda a legislação constitucional referente a vencimentos, competências e

estruturação do Estado, está de alguma maneira sendo posta em prática e constantemente vem sendo aprimorada e modificada.

É também gerencial por utilizar muitas das técnicas empregadas na iniciativa privada, dentre as quais a realização de parcerias com entidades públicas não estatais e terceirizando serviços que, constitucionalmente, seriam obrigação precípua do Estado.

De qualquer forma, ainda não nos é possível visualizar o País sem a presença de uma AP forte, mas eficiente, tampouco vislumbra-se um futuro promissor ao governo que não se preocupar em resgatar a credibilidade de suas instituições e de seus servidores e acredita-se que seja urgente uma tomada de decisão neste sentido em nosso País.

Com esta perspectiva, adentra-se no próximo tópico do capítulo que trata das formas de controle na AP quem, sem dúvida, revela-se numa das tentativas de impor limites às más práticas de gestão que agravam e prejudicam os governos em todos os seus níveis.

## 1.2 Controle na Administração Pública.

Uma das mais antigas formas de impor limites aos atos dos administradores são os “controles” que sistematicamente vem sendo reformulados e aprofundados nos textos constitucionais desde 1824 até os dias atuais.

“Controle”, que no Dicionário do Aurélio, de Língua Portuguesa, significa exame minucioso, fiscalização, inspeção, entre outros, na CF de 1824 estava expresso, por exemplo, no texto do inciso XV do artigo 15, que define as atribuições da Assembleia Geral: “Regular a administração dos bens Nacionaes e decretar a sua alienação” ou, quando no artigo 37 determinava que “...principiarão na Camara dos Deputados: I. O Exame da administração passada, e reforma dos abusos nella introduzidos.”.

Porém, foi através da CF de 1988 e com a Reforma do Estado que ficou claro como, por quem e de que forma seria exercido este controle, como demonstra o texto do artigo 70:

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.

O cumprimento dos princípios constitucionais que, segundo Milesky (2003, p. 37) “[...] são padrões de conduta que devem ser seguidos pela Administração Pública, constituindo arcabouço dos fundamentos de validade da ação administrativa.”, decorrentes da CF de 1988, quais sejam: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (este último incluído pela Emenda Constitucional nº 19/1998), reforçaram a ideia de controle já explicitada.

Outro marco legislativo que determinou e definiu formas de controle dentro da AP foi a Lei nº 4.320/64, que em seu capítulo VIII trata do controle da execução orçamentária, determinando, no artigo 75, que este controle compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

No artigo 76, determina que o Executivo realizará o controle interno dos itens acima e, no artigo 77, indica que esta verificação se dará de forma “prévia, concomitante e subsequente.”

Ainda dentro do contexto da Lei nº 4.320/64, cabe uma breve colocação sobre o orçamento público que, para Milesky (2003, p. 44) , tem o seguinte significado:

[...] no decorrer do tempo, o orçamento público deixou de ser apenas um instrumento de controle parlamentar sobre a receita e a despesa governamental, para tornar-se um elemento que expressa, em termos financeiros, um planejamento [...] inclusive quanto a um melhor aproveitamento administrativo dos recursos financeiros, tendo em conta a relação custo/benefício.

Citando apenas os principais marcos legais, depreende-se facilmente que o controle da Administração sempre foi uma preocupação e, colocá-lo através de normas legais, deixa claro seu caráter obrigatório. Na realidade, esta é uma forma de exercitar a prática de controle de um Poder pelo outro, fazendo com que não se exorbitem de suas competências.

Especificamente no âmbito do controle municipal, o artigo 31 da CF de 1988 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.”.

Apesar da determinação constitucional, somente no ano de 2000, após a edição da LRF, que obrigou o gestor público a publicar periodicamente, com o aval

do CI, relatórios de gestão fiscal e execução orçamentária, sob pena de ser responsabilizado e de ter que arcar com multas ou com o não recebimento de verbas da União e do Estado, é que as UCIs começaram a ser instaladas nos municípios.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo Milesky (2003, p. 64)

[...] trouxe um disciplinamento de caráter inovador e abrangente, posto que regulamentou não só diretrizes, metas e limites para a gestão fiscal, como também fixou uma gama de procedimentos para o administrador público, alcançado os três poderes do Estado, com normas sobre transparência e controle da gestão fiscal, estabelecendo inclusive, sanções por infrações às disposições normadoras [...]

Milesky (2003, p. 65) afirma ainda que “[...] a estrutura normativa da Lei Complementar 101/2000, basicamente, está assentada em quatro pilares de sustentação: *planejamento, transparência, controle e sanção.*” (MILESKY, 2003, p.65).

Reforçando esta ideia e dentre as iniciativas intentadas pelo TCE/RS, destacam-se algumas das Resoluções editadas por aquela Casa e que vem ao encontro desta premissa.

A Resolução nº 936, de 13 de março de 2012, dispendo sobre a estruturação e funcionamento dos SCl municipais, onde são definidas orientações que tem como finalidade “promover a valorização e o aperfeiçoamento da fiscalização procedida pelas unidades centrais de controle interno, em especial sobre a gestão administrativa, financeira e patrimonial do Município” (JANOVIK et al, 2013, p. 4), inclusive especificando e tornando obrigatórias determinadas verificações por parte destas Unidades.

Em 22 de maio de 2013, houve a edição da Resolução nº 979 que determina no parágrafo único do art. 1º, a obrigatoriedade “[...] de Manifestação Conclusiva da Unidade de Controle Interno sobre o cumprimento das normas da Lei Complementar Federal nº 101 [...]” acompanhar os Relatórios de Gestão Fiscal do Executivo e Legislativo municipal.

A Resolução nº 1.006, de 5 de fevereiro de 2014, onde o art. 2º deixa claro que poderá haver emissão de parecer prévio desfavorável às contas do gestor ou julgamento pela irregularidade das mesmas pelos atos praticados e elencados em

seus incisos. Destaca-se aqui o inciso X desta resolução que ressalta ainda mais a importância do CI:

X – deficiência do Sistema de Controle Interno mantido pelo Poder Executivo, sempre que essa circunstância tenha impedido ou dificultado a criação das condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa, de acordo com o que preveem o caput e os incisos do artigo 74 da Constituição da República.

Cabe aqui ressaltar aqui a questão da transparência que se materializa como forma de controle social sobre as ações e gestão dos governos, trazendo para mais perto da sociedade estes atos que por muito tempo ficaram limitados à compreensão a análise dos envolvidos diretamente com as atividades governamentais. Desta forma, o cidadão passa a ter acesso às informações de como está se desenvolvendo o planejamento e aplicação de recursos públicos por parte dos eleitos.

Enfocando-se mais diretamente a questão do controle e reportando-se às palavras de Milesky (2003, p. 137) “A função de controle do poder foi estruturada no estado moderno, quando se consolidou como uma das principais características do Estado de Direito.” Ainda, segundo ele,

No Estado de Direito a Administração está vinculada ao cumprimento da lei e ao atendimento do interesse público – atendimento ao princípio da legalidade e à supremacia do interesse público – por isso, para eficácia dessa exigência, torna-se imperativo o estabelecimento de condições que verifiquem, constatem e imponham o cumprimento da lei para o atendimento do interesse público, com a finalidade de ser evitado o abuso de poder. A isso chama-se controle da Administração Pública (MILESKY, 2003, p. 137).

A fim de que se possa compreender corretamente como este controle se dá na Administração, é interessante que se conheça quais os tipos de controle possíveis.

O controle, quanto ao tipo, segundo Milesky (2003), pode ser interno ou externo, conforme for efetuado por órgão integrante ou não da estrutura administrativa do Poder. O controle interno, também conhecido como controle Administrativo, é exercido pelo SCI constituídos dentro dos órgãos das diversas esferas de governo. Assim, o controle interno da União é exercido pela Controladoria Geral da União (BRASIL, 2000), a do Estado do Rio Grande do Sul está sob a responsabilidade da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE (RIO GRANDE DO SUL, sem data) e o dos municípios, pela UCI municipal.

O controle externo, por sua vez, está a cargo do Legislativo, retomando-se o que foi dito anteriormente, como forma de fiscalização de um Poder sobre o outro. No caso da União, este controle se dá pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, sem data) e, nos Estados e municípios, os responsáveis são os Tribunais de Contas dos respectivos entes federados, tal como ocorre no Rio Grande Do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2010).

Além destes e com relação ao órgão executor, o autor ainda cita o controle Judiciário, que, por provocação, atua na garantia dos direitos constitucionais e legais, visto que a própria CF “[...] proíbe, peremptoriamente, a lei de excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito.” (Milesky, 2003, p. 144).

Ainda quanto ao momento em que se realiza, Milesky (2003) ressalta que o controle pode ser prévio: quando se antecipa a realização do ato administrativo, por exemplo, a exigência de licitação para compras e obras públicas; o controle também pode ser concomitante: quando se realiza juntamente com o desenrolar da atividade administrativa, como, por exemplo, quando ocorre o acompanhamento da execução de um contrato administrativo, verificando-se o cumprimento das cláusulas e condições definidas; e o controle pode se realizar *a posteriori*, ou seja, após a realização dos atos administrativos, como no caso das auditorias ordinárias do TCE/RS nas prefeituras.

Também, segundo o autor, o controle pode ser analisado, quanto à finalidade, como de legalidade ou de mérito; no primeiro, verifica-se o cumprimento do princípio da legalidade, já o controle de mérito “[...] busca verificar o resultado da ação administrativa na consecução dos fins do Estado, avaliando a eficiência, eficácia e a economicidade dos atos praticados, tendo em conta a conveniência e a oportunidade dos mesmos.” (MILESKY, 2003, p. 147).

Por todo o exposto pode-se concluir quão importante é o controle dos atos administrativos, não como forma exclusiva de levantar irregularidades e assim aplicar sanções aos que descumprirem as normas legais, mas também no sentido de auxiliar na boa execução do planejamento e aplicação dos recursos providos pela sociedade.

Passa-se agora a analisar o CI do município de Nova Petrópolis, nos seus aspectos legais, físicos e de recursos humanos.

### 1.3 Controle Interno de Nova Petrópolis

O SCI do município de Nova Petrópolis foi instituído pela Lei nº 2.874 de 21 de dezembro de 2001, posteriormente revogada pela Lei nº 3.466 de 14 de outubro de 2005, atualmente em vigor com as alterações provocadas pela Lei nº 4.055 de 25 de fevereiro de 2011.

O Regimento Interno (RI) do SCI foi homologado pelo Decreto nº 82 de 20 de abril de 2011.

A Lei Municipal nº 3.466/2005 integra o SCI à estrutura do gabinete do Prefeito, define suas atribuições, composição, periodicidade das reuniões, a obrigatoriedade de seus membros serem servidores concursados e efetivos e também a gratificação a que fazem jus pelo cumprimento deste que é considerado “relevante serviço público obrigatório.” (NOVA PETRÓPOLIS, 2005, art. 6º).

Cabe destaque às atribuições do CI que estão descritas no art. 2º da mesma lei e em consonância com os artigos 31, 70 e 74 da CF,

- I - avaliar o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas previstos no Plano Plurianual;
- II - verificar o atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- III - verificar os limites e condições para a realização de Operações de Crédito e inscrição em restos a pagar;
- IV - verificar periodicamente a observância do limite da despesa total com pessoal e avaliar as medidas adotadas para o seu retorno ao respectivo limite quando necessário;
- V - verificar as providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites quando necessário;
- VI - controlar a execução orçamentária;
- VII - verificar o limite de gastos totais do legislativo;
- VIII - controlar a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos;
- IX - avaliar os procedimentos adotados para realização da receita e da despesa pública;
- X - verificar a correta aplicação das transferências voluntárias;
- XI - verificar a escrituração das contas públicas;
- XII - avaliar os resultados obtidos pelos administradores na execução dos seus programas de governo e aplicação dos recursos orçamentários;
- XIII - apreciar o Relatório de Gestão Fiscal, assinando-o inclusive;
- XIV - acompanhar a gestão patrimonial;
- XV - apontar as falhas dos expedientes encaminhados e indicar soluções;
- XVI - verificar a implementação das soluções indicadas;
- XVII - orientar e propor normas internas concernentes à criação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e Legislativo;
- XVIII - elaborar o seu regimento interno, a ser instituído por Decreto do Executivo;
- XIX - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Ressalta-se também, no artigo 4º desta norma, a obrigatoriedade da composição da UCI por servidores do quadro efetivo do município ou cedidos pelo Estado ou pela União, desde que sejam obedecidos os requisitos definidos na lei para a nomeação. A UCI será composta por três integrantes, sendo um Coordenador, um contador ou técnico em contabilidade e um servidor com, no mínimo, ensino médio completo, sendo os dois últimos obrigatoriamente do quadro permanente de servidores municipais. O Coordenador deverá desempenhar a função em horário integral, enquanto que os demais o farão concomitantemente com as do cargo de origem.

As reuniões têm a periodicidade semanal e, pelo artigo 5º, parágrafo 1º do RI (NOVA PETRÓPOLIS, 2011), deverão ocorrer nas segundas-feiras, das 16h às 17h 30min. Os membros da UCI deverão receber uma gratificação conforme previsto no artigo 9º da Lei nº 3.466/2005.

O RI ainda prevê reuniões com representantes das Secretarias e da Câmara de Vereadores sempre que necessário ao bom desenvolvimento das atribuições da UCI.

Cabe destacar também que o artigo 3º do RI, reforçando o artigo 3º da Lei nº 3.466/2005 determina que:

Art. 3º Ao Sistema de Controle Interno incumbe estabelecer e propor normas e procedimentos internos aplicáveis a toda a administração, inclusive na área de pessoal, fazer a tomada de contas de unidades integrantes, emitir pareceres, relatórios e realizar revisões contábeis.  
Parágrafo único. As normas e procedimentos internos elaborados pelo Sistema de Controle Interno, uma vez assinados pelo Prefeito e/ou Presidente da Câmara Municipal de Vereadores e editados, adquirirão caráter normativo no âmbito do respectivo Poder.

Existe, no entanto, uma proposta de alteração da legislação que estrutura o CI de Nova Petrópolis, em trâmite no Executivo no sentido de adequá-la às determinações da Resolução nº 936/2012 do TCE/RS, que define as diretrizes a serem observadas para a estruturação e funcionamento do SCI dos municípios.

A Resolução em questão traz conceitos bastante claros do que é CI, SCI e UCI, indica como deverá ser elaborada a legislação municipal que institui o CI, além de especificar vários itens que obrigatoriamente deverão ser auditados, dentre outras determinações.

Especificamente com relação a UCI do município em estudo, verificou-se que, do ponto de vista legal, estão cumpridos os requisitos básicos necessários ao seu funcionamento, com ressalva para o projeto ainda em tramitação conforme descrito,.

No entanto, do ponto de vista do aspecto físico, o trabalho de seus membros têm sido prejudicado pelas condições bastante precárias, visto que não possuem local adequado e exclusivo de trabalho, tendo que organizar suas reuniões conforme disponibilidade de agenda da sala de reuniões geral e a servidora que atua em horário integral na Unidade fica alocada no setor de Contabilidade; também não há local para guarda de documentos, livros, relatórios e demais materiais da UCI, ficando os mesmos depositados em caixas ao longo do corredor no segundo andar do prédio da Prefeitura (Figura 3).

As imagens apresentadas a seguir ilustram as condições, em termos de estrutura física, colocadas ao CI para a realização das suas atividades.



Figura 1 – Membro do CI (Marcéria) e Coordenadora (Divânia)  
- da esquerda para a direita -  
trabalhando na sala do Setor de Contabilidade.  
Fonte: a autora



Figura 2 – Pesquisadora, Coordenadora e Membro do CI (da esquerda para a direita) trabalhando na sala de reuniões.  
Fonte: a autora



Figura 3 – Material do Controle Interno.  
Fonte: a autora

Na sequência, descreve-se a metodologia utilizada para a realização da presente pesquisa.

## 2 METODOLOGIA APLICADA À PESQUISA

### 2.1 Método escolhido e justificativa.

Utilizando os ensinamentos de Gil (2002), define-se esta pesquisa como um estudo de caso de cunho exploratório, visto que não se tem conhecimento de outros estudos com o mesmo enfoque; optou-se pela pesquisa qualitativa, utilizando-se como procedimento técnico de coleta de dados a pesquisa documental, interna e externa à organização.

A documentação externa constituiu-se do acervo bibliográfico publicado até o momento, no que tange à legalidade, obrigatoriedade e importância do CI dentro da AP, bem como dos relatórios de auditoria ordinária do TCE/RS produzidos após as inspeções periódicas realizadas por aquele órgão na Prefeitura de Nova Petrópolis.

No tocante à documentação interna, houve a análise dos Relatórios, Relatórios de Verificação, Memorandos e Pareceres elaborados pela UCI no período de verificação, vinculados ao atendimento dos objetivos propostos pela pesquisa.

### 2.2 Instrumentos de coleta de dados.

Sendo o procedimento técnico de coleta de dados a pesquisa documental, procedeu-se a análise do texto da CF de 1988, mais especificamente o capítulo que trata da “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, onde no artigo 70 consta a determinação do exame destes itens pelo controle interno de cada um dos Poderes; esta é uma forma de auxiliar o controle externo e à fiscalização por parte do Poder Legislativo sobre o Executivo. Também se destacou do texto constitucional o artigo 31, que define a mesma diretriz para a fiscalização municipal.

Igualmente importante foi a análise da LRF que, no artigo 59, reforça e responsabiliza o Poder Legislativo, juntamente com o controle externo e interno, pela fiscalização das normas estabelecidas nesta lei.

Para além destas, foram também objeto de análise as Resoluções do TCE/RS de números 936/2012, 979/2013 e 1.006/2014, todas dispendo sobre a estruturação e funcionamento dos CIM, bem como a obrigatoriedade de pareceres a serem emitidos pelas UCI e de itens específicos a serem verificados pelas mesmas.

No tocante ao CI no município de Nova Petrópolis, foi procedida a análise da legislação instituidora e normatizadora existente, quais sejam, as Leis nº 3.466/2005 e 4.55/2011, além do Decreto nº 82/2011 que institui o RI.

Com o fim de aprofundar conceitos sobre controle, seus tipos e utilização, dentre outros pontos importantes, utilizou-se os conhecimentos de Helio Saul Milesky, constantes da obra “O Controle da Gestão Pública” e, para a compreensão da trajetória histórica da AP no Brasil, a fonte de estudo foi a obra “Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro” de Leite Junior.

### 2.3 A amostra.

A amostra constitui-se dos relatórios de auditoria ordinária elaborados pelos auditores do TCE/RS após as inspeções de rotina realizadas no município.

Rotineiramente estas auditorias realizam-se anualmente e os itens verificados pela equipe são tomados por amostragem e referem-se ao exercício anterior ao da visita, ou seja, o exame dos procedimentos administrativos são realizados *a posteriore*.

Escolheu-se especificamente o período de 2009 a 2014, por ser o mais atual com documentação já disponibilizada pelo TCE/RS, pois o relatório da inspeção não é elaborado imediatamente após a visita à Prefeitura. De praxe, ao encerrarem o período *in loco*, os auditores deslocam-se para suas unidades de trabalho e ainda aguardam por documentação complementar solicitada e somente depois disso elaboram o relatório que será posteriormente enviado à auditada para suas considerações e explicações. Somente após este procedimento a esta documentação estará à disposição para consulta por qualquer interessado que requeira vista.

O período de cinco anos, como intervalo de tempo considerado para a análise da documentação, foi estabelecido por considerar-se um prazo razoável e com condições de apresentar informações robustas e diversificadas, de modo a enriquecer e demonstrar parte dos inúmeros aspectos evidenciados num trabalho de auditoria do porte deste realizado pelo TCE/RS.

## 2.4 Análise dos dados.

Adentrando o cerne da pesquisa, passou-se a verificação dos relatórios de auditoria ordinária do TCE/RS emitidos para o período de 2009 a 2013. Foi feita a análise preliminar dos mesmos; após, foram apartados os relatórios que continham, em anos distintos, apontamentos semelhantes sobre o mesmo assunto ou, basicamente, com a mesma fundamentação legal. Buscou-se dessa forma os apontes que se repetiram em mais de um período indicando que a irregularidade já vista anteriormente permanecia sem solução aceitável pelo controle externo, por parte da administração municipal.

Para atender ao objetivo de verificar como o gestor vinha utilizando as recomendações do CIM foram analisados os Memorandos, Relatórios, Relatórios de Verificação e Pareceres elaborados pela UCI de Nova Petrópolis, que versassem sobre o mesmo assunto dos apontes constantes nos relatórios do TCE/RS. Buscou-se neste material quais as recomendações elaboradas e encaminhadas ao gestor por parte do CI com referência as irregularidades elencadas pelo controle externo.

A seguir, foi feita a comparação entre as sugestões indicadas pela UCI e os apontamentos encontrados nos relatórios do TCE/RS, para, então concluir de que forma o gestor utilizou as recomendações do CIM.

Na sequencia será dado início a exposição analítica dos documentos verificados, tanto os da auditoria externa como os do CIM para após efetuar-se a comparação e conclusão da pesquisa.

### 3 Da Documentação.

Este capítulo, que se divide em dois subtítulos, tratará de apresentar os apontamentos do TCE/RS que se apresentaram de forma repetida nos relatórios da auditoria ordinária no período de 2009 a 2013 na Prefeitura de Nova Petrópolis, além dos documentos elaborados pelo CIM com recomendações ao gestor que digam respeito aos mesmos assuntos abordados nos relatórios e no mesmo período de estudo.

#### 3.1 Documentação Externa – Relatórios de Auditoria Ordinária do TCE/RS

Os processos do TCE/RS utilizados para esta verificação foram os de nº 4880-0200/09-2 referente ao exercício examinado de 2009, nº 1028-0200/10-0 do ano de 2010, nº 993-0200/11-3 de 2011, nº 8137-0200/12-4 de 2012 e nº 1010-0200/13-0 do exercício examinado de 2013.

A equipe de auditoria do TCE/RS executa suas verificações *a posteriore*, ou seja, no ano da inspeção são analisados os procedimentos referentes ao ano anterior; as irregularidades apuradas, por amostragem, segundo as técnicas utilizadas pela auditoria, resultam num relatório que é encaminhado a Prefeitura para que seja possibilitada a defesa, ou seja, para que a unidade gestora possa explicar os motivos pelos quais utilizou determinado procedimento, podendo juntar a documentação que achar pertinente para embasar esta justificativa.

Como o foco desta pesquisa é buscar a comparação entre os apontamentos da auditoria e as recomendações do CI, não cabe descrever os demais passos referentes ao procedimento, nem aprofundar a reflexão sobre as eventuais punições decorrentes dos processos, bem como o resultado de recursos em segundo grau ao TCE/RS ou o parecer final sobre as contas de gestão.

Os relatórios de inspeção listam em forma de itens e subitens as diversas inconformidades apontadas. Apresenta-se então, de forma resumida, o que foi apurado em cada processo, descrevendo-se após, mais analiticamente cada um dos apontes.

INCONFORMIDADE	APONTAMENTO	ANOS
<b>1 DESPESA</b>		
1.1 INTERMEDIÇÃO DE MAO DE OBRA	1.1.1 Burla ao concurso público 1.1.2 Distorção com despesa de	2009/2010

	pessoal	2009/2010
1.2 TERCEIRIZAÇÃO IRREGULAR DE ASSESSORIA JURÍDICA	Terceirização irregular de Asses. Jurídica	2012/2013
<b>2 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO</b>		
2.1 DEFICIÊNCIA NA ESTRUTURA	Deficiência na estrutura	2009/2010
<b>3 CONVÊNIOS, AJUSTES E TERMOS DE COOPERAÇÃO/PARCERIA</b>		
3.1 ATURMA: CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM CONCURSO	ATURMA: Contratação de pessoal sem concurso	2009/2010/2011/2012/2013
3.2 ATURMA: DISTORÇÃO NOS GASTOS COM PESSOAL	ATURMA: Distorção nos gastos com pessoal	2009/2010
3.3 ATURMA: DISPONIBILIZAÇÃO DE PESSOAL EM DESACORDO COM O PLANO DE TRABALHO	ATURMA: Disponibilização de pessoal em desacordo com o plano de trabalho	2010/2011
<b>4 ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL</b>		
4.1 CARGOS EM COMISSÃO DE ASSESSOR JURÍDICO	Cargos em comissão de Asses. Jurídico	2009/2010/2011/2012/2013
<b>5 LICITAÇÕES E CONTRATOS</b>		
5.1 AQUISIÇÃO DE PEÇAS PARA MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS E MÁQUINAS SEM LICITAÇÃO	Aquisição de peças para manutenção de veículos e máquinas sem licitação	2009/2010/2011
<b>6 GESTÃO AMBIENTAL</b>		
6.1 FALTA DE FISCALIZAÇÃO DA REPOSIÇÃO FLORESTAL	Falta de fiscalização da reposição florestal	2009/2012
<b>7 OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA</b>		
7.1 IRREGULARIDADES NA OBRA DA ESCOLA DE EDUCAÇÃO PRÓ-INFÂNCIA	Irregularidades na obra da escola de educação Pró-Infância	2011/2012

Quadro 1 – Inconformidades e Apontamentos  
Fonte: Elaborado pela autora

Passando-se a explanação analítica dos itens acima, verificou-se que no item DESPESA, houve a repetição dos apontes do TCE/RS em dois subitens: intermediação de mão de obra – este ainda se dividindo em dois subitens: burla ao concurso público e distorção na despesa com pessoal - e terceirização irregular de assessoria jurídica.

No que diz respeito a intermediação de mão de obra a equipe de auditoria constatou que a Prefeitura vinha mantendo contrato com duas cooperativas de trabalho, a Cooperativa Mista de Trabalhadores do Alto Uruguai – COOMTAAU e a Cooperativa de Transportes e Serviços do Sul Ltda – COOPSUL seja através de

prorrogação de contratos existentes, mediante dispensa de licitação ou através de novos contratos gerados por processo licitatório do tipo concorrência pública.

Os cargos contratados através das cooperativas foram listados pelos auditores conforme o Quadro 2 e comparados com as atribuições dos cargos públicos criados pela Lei Municipal nº 3.598/2006, conforme Quadro 2:

Atividade terceirizada	Descrição dos serviços licitados cfe concorrência	Cargos efetivos criados – Lei 3598/2006	Cargos efetivos vagos
Assistência social	Serviços de Assistência Social, ações básicas nas áreas da saúde e assistência social, atividades socioeconômicas e educacionais	Assistente Social	
Roçadas, capina e outros	Roçada, capina, manutenção, varrição, conservação de estradas, “trabalhos rotineiros de conservação, manutenção, e limpeza em geral” coleta de detritos e Motorista - CNH para transportar a equipe.	Auxiliar Serviços Gerais Ajudante Geral Operário Gari Motorista	03 Aux. Serviços Gerais 03 Ajudante Geral 33 Operário 04 Gari 09 Motorista
Atendimento turístico	Recepção e atendimento ao público, prestar informação aos turistas e visitantes, auxiliar na elaboração de roteiros turísticos.	Assistente Adm. Agente Administrativo Recep./Telefonista	03 Assist. Adm. 06 Ag. Adm. 02 Recep./Telef.
Atendimento psicológico	Atendimento visando o desenvolvimento psíquico, motor e social do indivíduo, casos de saúde mental, desenvolvimento de técnicas de terapia em grupo e análise.	Psicólogo	
Monitoramento Educacional	Planejar e desenvolver ações/atividades diárias em turno inverso ao da escola através de oficinas artísticas, culturais...	Secretário de Escola	04 Secretários de Escola
Abrigamento social	Atendimento crianças e jovens, encaminhados pelo Conselho Tutelar, vítimas de maus tratos ou violência. Planejar e desenvolver ações visando a socialização e desenvolvimento de autoestima dessas crianças.	Assistente Adm. Agente Administrativo	03 Assist. Adm. 06 Ag. Admin.
Limpeza	Limpeza e conservação em geral	Auxiliar Serviços Gerais Ajudante Geral Operário Gari	03 Aux. Serviços Gerais 03 Ajudante Geral 33 Operário

			04 Gari
Orientação nutricional	Trabalho educativo e de orientação nos grupos de hipertensos, diabéticos, gestantes e outros. Planejar e elaborar cardápios. Planejar, executar e avaliar ações através dos conhecimentos da Ciência da Nutrição e Alimentação.	Nutricionista	02 Nutricionistas
Atendimento postal	Coleta e entrega do malote de correspondências, executar Registros, colocar selos, atendimento ao público.	Assistente Admin. Agente Administrativo	03 Assist. Adm. 06 Ag. Admin.
Atendimento psiquiátrico	Serviços de diagnóstico e tratamento de afecções psicopatológicas, planejamento, orientação e/ou execução de programas de higiene mental, terapia ocupacional, psicoterapia e outras atividades correlatas.	Médico Psiquiatra	02 Médicos

Quadro 2 – Relação de serviços contratados X cargos legalmente criados  
Fonte: Processo 4880-0200/09-2 TCE/RS – p. 7/8

Especificamente com relação ao subitem “1.1.1 Burla ao concurso público” a equipe de auditoria fundamentou com base no art. 37, II da CF que “[...] a sistemática de alocar pessoal via terceirização de mão de obra para atender às demandas permanentes e típicas do Setor Público, por si só caracteriza dissimulação na aplicação dos preceitos constitucionais referentes às formas de admissão de pessoal no serviço público.” (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 8).

Este aponte repetiu-se no processo 1028-0200/10-0, p. 9 a 11, referente ao exercício examinado de 2010, com a publicação de quadro semelhante, listando 8 das 10 atividades citadas no Quadro 2 e incluindo o número de profissionais contratados por intermédio das cooperativas em detrimento de contratação pela via do concurso público.

Com referência ao subitem “1.1.2 Distorção na despesa com pessoal” o aponte fez evidenciar a forma como a Prefeitura vinha contabilizando as despesas com as contratações através das cooperativas, que estavam sendo registradas na rubrica referente a “Serviços de cooperativas e afins”; tal registro, no entender dos auditores, estaria distorcendo o montante das despesas com pessoal.

Segundo preconiza a LRF, em seu art. 19, estes gastos devem obedecer a certos limites que, se excedidos, comprometem o equilíbrio das contas e podem resultar penalidades como o não recebimento de transferências voluntárias, ou garantia por parte de outros entes federados, bem como a vedação de contratar operações de crédito (BRASIL, sem data, art. 23).

Nos relatórios de 2009 e 2010 o montante a ser contabilizado como despesa de pessoal e que não vinha sendo considerado totalizou R\$ 1.116.193,29, conforme o levantamento constante no processo 4880-0200/09-2, p. 14 e processo 1028-0200/10-0, p. 11.

Abordando o último subitem do item Despesa, o “1.2 Terceirização irregular de assessoria jurídica”, que foi apontado nos relatórios de 2012 e 2013, a equipe de auditores verificou que a administração contratou escritório de prestação de serviços na área jurídica para atender na forma de assessoria e representação em ações judiciais, exceto execuções fiscais.

Ao serem verificados os trabalhos executados os auditores averiguaram que “[...] os serviços prestados pela contratada vão além da consultoria, materializando-se como terceirização da atividade jurídica no Município” (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 4) e reforçam o entendimento do TCE/RS que “[...] no tocante à terceirização dos serviços jurídicos, posto que se configura como atividade essencial na estrutura administrativa do Poder Executivo, negando-se a sua total execução por agentes não incluídos nos quadros efetivos do Executivo.”.

No processo 1010-0200/13-0, p. 4/5, que examinou o ano de 2013 o aponte repetiu-se na íntegra.

Seguindo-se a análise dos apontes, o item “2 Sistema de Controle Interno” foi levantado na inspeção do TCE/RS e listado nos relatórios de 2009 e 2010, mais especificamente no tocante a Deficiências na Estrutura deste órgão,

#### 2.1.1 - DAS DEFICIÊNCIAS DE ESTRUTURA DO SCI

- não era atualizada a estrutura organizacional em face da legislação e regulamentos afins, bem como não havia definição objetiva quanto às atribuições dos servidores;
- inexistia programa continuado de treinamento dos servidores integrantes da Comissão encarregada pela centralização do Sistema de Controle Interno. No razão da despesa, elemento 3.3.90.39.48 do exercício de 2009, constata-se o registro de que houve apenas um treinamento voltado para controle interno, no qual apenas um integrante da Comissão participou (fls. 205 a 207);
- não havia segregação de funções, pois era comum que a mesma pessoa executasse e fiscalizasse, e.g. a Contadora (fls. 148 a 153) é integrante da Comissão do SCI (fls. 196, frente e verso e 197 a 204);

- os membros da Comissão sentiam-se sobrecarregados, pois desempenham suas funções concomitantemente com suas atividades profissionais;
- o único cargo de Auditor Interno criado em lei se encontrava vago (fl. 148 a 153);
- os trabalhos desenvolvidos pela Comissão do SCI ocorrem basicamente sobre os documentos. Essa forma de atuação evidencia o lado puramente formal do Setor, o que prejudica a análise operacional, a economicidade, a produtividade e a eficiência da gestão pública. Nos meses de abril a junho de 2009 a Comissão do SCI se reuniu onze vezes, sendo: cinco reuniões para tratar de assuntos sobre o patrimônio; uma sobre remessas de dados para o TCE; e cinco para organizar o Setor e criação de um manual sobre prestação de contas (fls. 219 a 221). Esse exemplo indica a deficiente atuação da Comissão nas atividades de autocontrole da Administração;
- “não há delimitação quanto à extensão, a periodicidade, a profundidade dos procedimentos específicos a serem aplicados” (fls. 205 a 207).
- não havia trabalho de Controle sistemático pela Comissão do SCI, pois essa atuava de acordo com a “disponibilidade de tempo” dos seus integrantes (fls. 203 e 204), cujo fato reverte-se em prejuízo às atividades do Setor. Embora havendo cargo vago para Auditor Interno (fls. 148 a 153), não havia nenhum servidor com dedicação exclusiva no SCI. Isso indica falta de interesse da Administração para com o autocontrole desenvolvido de forma sistêmica, integrado;
- o SCI não realizava acompanhamento sobre os processos de sindicâncias e tomadas de contas;
- “os registros contábeis não abrangem a totalidade dos atos e fatos em face da inexistência, da precariedade, ou mesmo da fragilidade de controles administrativos, que permitam sua correta contabilização. Exemplos: - Controle de estoque de materiais: parciais e intempestivos; a equipe elaborou norma ainda não instituída oficialmente” (fls. 203 e 204) RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 17/18).

No processo 1028-0200/10-0 que examinou o exercício de 2010, as deficiências levantadas pela auditoria focaram-se principalmente na composição e na formação dos integrantes do SCI, bem como na disponibilidade dos mesmos para execução das atribuições pertinentes a função.

Nas páginas 12 a 14 do relatório a equipe de auditores expõe que mesmo com a alteração do art. 4º da Lei nº 3.466/2005 redefinindo a composição do SCI, não houve a determinação de escolaridade mínima para o cargo de Coordenador, para o qual foram atribuídas atividades exclusivas de CI. No entanto, aos demais integrantes, que exerceriam as atividades concomitantemente com as demais funções do cargo de origem houvera tal exigência. Também foi levantado pela auditoria a questão da indisponibilidade de tempo de seus integrantes para execução das tarefas.

Segundo os auditores “A situação denota um descaso com a formação de um Sistema de Controle Interno capaz de desenvolver de forma permanente uma

fiscalização sobre os atos praticados no âmbito da administração” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 13).

No item “3 Convênios, Ajustes e Temos de Cooperação/Parceria” os apontamentos que ocorreram nos cinco anos analisados, deram-se sobre o Termo de Parceria firmado entre a Prefeitura e a Associação de Turismo e Meio Ambiente – ATURMA. O Termo objetivava o atendimento de crianças da Educação Infantil e Ensino Fundamental, ou seja, em idade de quatro meses a cinco anos e onze meses, com a oferta de alimentação, hospedagem e educação. Para atender ao ajustado foi aprovado o repasse de verbas para a instituição administrar 11 escolas municipais, sendo 5 de educação infantil e 6 de ensino fundamental.

Da primeira análise a auditoria já destaca que a Prefeitura está em desacordo com o artigo 30, VI da CF que determina ao município a competência de prover e manter a educação nestes dois níveis e cita ainda o Parecer nº 29/2007 do TCE/RS e Parecer MPE/TCE nº 151/2008 que ratificam a irregularidade de terceirização de atividade-fim da AP.

Com relação ao subitem “3.1 Contratação de pessoal sem concurso público”, apontado nos relatórios de 2009 a 2013, os auditores repisaram o já apontado anteriormente no subitem “1.1.1 Burla ao concurso Público” quando tratou da terceirização de mão de obra contratada através de Cooperativas. Tanto naquele apontamento como neste o artigo 37, II da CF é transgredido, visto que prevê como forma regular de ingresso no serviço público o concurso. Ainda neste caso, existe a “[...] irregular utilização da figura jurídica do Termo de Parceria [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 33) conforme afirmam os auditores.

No subitem seguinte “3.2 Distorção dos gastos com pessoal”, ainda analisando-se o Termo de Parceria com ATURMA, a equipe do TCE/RS levanta o montante de gastos com pessoal no valor de R\$ 589.034,96 para o ano de 2009. Este valor não fora computado como despesa com pessoal, pois estava sendo registrado pela contabilidade como “Instituições de Caráter Assistencial, Cultural e Educacional”, prejudicando assim o cálculo dos limites previstos pela LRF, como já anteriormente mencionado no subitem 1.1.2. Em 2010 este mesmo apontamento revelou um montante de R\$ 1.254.370,19 que deixou de ser classificado como despesa com pessoal.

No último subitem “3.3 Disponibilização de pessoal em desacordo com o Plano de Trabalho”, a equipe de auditoria constatou e registrou nos relatórios dos

anos de 2010 e 2011, que a associação deveria disponibilizar 52 professores para o atendimento das crianças da educação infantil. Esta determinação estava expressa no Plano de Trabalho, parte integrante do Termo de Parceria da Prefeitura com ATURMA.

No entanto, verificaram que os professores foram indevidamente substituídos por Técnicos de Desenvolvimento Infantil e ainda, que a auditada não fez exigência no sentido que fosse cumprido o disposto no Plano. Segundo os auditores esta “[...] situação que está a indicar o desrespeito ao princípio da legalidade da ação governamental [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 20).

O próximo item que trata da “Administração de Pessoal” foi apontado como irregularidade nos relatórios de 2009 a 2013 e trata da contratação de cargo em comissão de assessor jurídico (subitem 4.1), contrariando o disposto no artigo 37, V da CF.

A equipe de auditoria constatou que o cargo comissionado não se prestava a atender o trinômio chefia, direção e assessoramento conforme previsão constitucional, pois as funções do ocupante do cargo eram compatíveis com a de Procurador e deveriam ser desempenhadas por servidor concursado.

Na matéria Licitações e Contratos, foi analisado e apontado pela auditoria do TCE/RS nos relatórios de 2009, 2010 e 2011 o que consta no subitem “5.1 Aquisição de peças para manutenção de veículos e máquinas sem licitação”.

A auditada realizou concorrência pública para prestação de serviços de manutenção com o fornecimento de peças de reposição, no entanto dentro do processo, ao estabelecer os critérios para julgamento da melhor proposta, fora levado em consideração somente o custo da mão de obra, inexistindo parâmetro para o valor de aquisição de peças.

Os auditores destacam que os valores de compra de peças tomados individualmente sempre permaneceram abaixo de R\$ 8.000,00, limite de dispensa de licitação estabelecido pela Lei nº 8.666, No entanto, quando somados no período resultam em quantias expressivas, conforme demonstrado na Tabela 1:

<b>Contratada</b>	<b>Notas de Empenho</b>	<b>Peças (R\$)</b>
Mecadiesel Transportes Ltda. - (Contrato nº 139/2007)	401, 6559 e 7345	485.628,48
Fenner & Finn Ltda. - (Contrato nº 140/2007)	398	179.106,46

Mecânica Diesel Silveira Ltda. - ME - (Contrato nº 141/2007)	404,407,410,413,1356, 6545,6548,7352,7353	96.640,64
Egon O. Seefeld – ME - (Contrato nº 142/2007)	416, 419, 421 e 424	2.712,00
<b>Valor total de peças adquiridas sem licitação</b>		<b>764.087,58</b>

Tabela 1 – Aquisição de Peças  
Fonte: Processo nº4888-0200/09-2, 2010, p. 28  
Adaptada pela autora

Ressalta ainda a auditoria que até o final de 2009 a auditada havia pago aos contratados o valor de R\$ 1.350.635,17 (incluindo serviços, peças e lubrificantes); em 2010 o montante gasto apurado foi de R\$ 1.255.577,34 e em 2011, somente em peças foi gasto R\$ 1.189.915,38.

Segue-se a análise do penúltimo item elencado no início deste capítulo, o item “6 Gestão Ambiental” cujo subitem destacado como aponte repetido nos anos de 2009 e 2012 é “Falta de fiscalização da reposição florestal”.

Foi verificado pela auditoria que no período de 2006 a 2009 foram emitidos alvarás e autorizações permitindo o desmatamento e corte de árvores nativas dentro dos limites territoriais do município, desde que o requerente replantasse de forma proporcional à área desmatada, novos exemplares das nativas autorizadas ao corte. Existe no município legislação regulamentando o replantio, estabelecendo prazos de carência, ou a compensação financeira aos que assim optarem.

No entanto, foi constatada pela equipe a inexistência de fiscalização para verificar se a condição estabelecida em lei vem sendo cumprida a contento. Este aponte se repetiu no relatório do ano de 2012, após a análise dos auditores sobre três processos da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente e informações da secretaria de que a Prefeitura não vem realizando esta fiscalização em detrimento do estabelecido na legislação municipal.

O último item a ser verificado é o que trata de “Obras de Engenharia” que foi apontado em 2011 e 2012 em função de irregularidades verificadas na obra da escola Pró-Infância.

A Prefeitura firmou convênio com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em 2008, para a construção de uma escola de Educação Infantil do tipo Pró-Infância.

Feita a Licitação na modalidade Tomada de Preços, foi firmado contrato com a empresa Contepa Construções Ltda, com prazo de 5 meses para a execução da

primeira etapa da obra da referida escola. No entanto, devido a falta de programação e fiscalização por parte da auditada e após 7 adiamentos, houve a rescisão unilateral pela Administração, do contrato de prestação serviços, em janeiro de 2012. No tocante aos valores despendidos, além do orçado para a primeira etapa no total de R\$ 706.935,35, foram aditados outros R\$ 158.762,59.

Mesmo com a primeira etapa em andamento de forma precária a auditada realizou nova Tomada de Preços em maio de 2011 a fim de contratar a executora da segunda etapa da obra. A empresa contratada foi Engporto Projeto e Construções Ltda e o valor de R\$ 524.908,24.

Mesmo na segunda etapa da obra seguiu-se o planejamento precário por parte da auditada e os serviços feitos de forma incompleta na primeira etapa geraram mais adiamentos e aditamentos de valores.

Por fim, a equipe de auditores entendeu que houve desrespeito aos princípios da legalidade, eficiência e economicidade em decorrência da falta de planejamento da obra por parte da Prefeitura pelo não cumprimento das regras previstas na Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações, concernentes a execução da obra.

O apontamento do relatório de 2012 reporta a continuidade dos problemas gerados pela negligência da auditada nas primeiras duas etapas da obra. A segunda empresa contratada também teve seu contrato rescindido em junho de 2012, no entanto os serviços não foram concluídos.

No mesmo mês da rescisão, através da Tomada de Preços 12/12 a empresa Construtora Winter Steffens Ltda é contratada para concluir a obra da escola, tendo que realizar os serviços que não foram feitos na primeira e segunda etapas da obra e tendo que refazer os serviços mal executados provenientes da primeira etapa.

Ao final a auditoria apurou um potencial prejuízo ao erário no valor de R\$ 65.361,10 devido ao pagamento em duplicidade de itens da segunda e da terceira etapas de execução da obra, além do irreparável prejuízo no prazo de execução que deveria ter findado em fevereiro de 2010 com a conclusão das obras.

Dando continuidade será relatado sobre o material elaborado e encaminhado ao gestor pela equipe do CIM de Nova Petrópolis. Esta etapa completará a documentação necessária para o comparativo proposto no estudo a fim de concluir-se sobre a utilização das recomendações do CI pelo gesto municipal.

### 3.2 Documentação Interna – Material produzido pelo CIM.

Analizou-se a documentação produzida pelo CIM de Nova Petrópolis de 2009 a 2013 - período de estudo da pesquisa. Segue-se conforme o Quadro 3:

Ano	Atas	Pareceres	Relatórios	Relatórios de Verificação	Memorandos
2009	41	8	6	não	11
2010	46	9	8	não	9
2011	47	8	17	32	46
2012	55	8	13	74	40
2013	46	9	12	22	21

Quadro 3 – Material produzido pelo CIM  
Fonte: Elaborado pela autora

Percebe-se pelo número de “Atas” que os encontros semanais previstos na legislação ocorreram de forma relativamente uniforme nos anos verificados, com destaque para o ano de 2012 onde ocorreram 55 reuniões da equipe.

Os “Pareceres” versam em sua maioria sobre a apreciação do CI referente a aplicação de recursos de convênios diversos realizados entre o município e o governo do Estado do Rio Grande do Sul ou a União. Além disso, existem pareceres que acompanharam as contas anuais do Prefeito, conforme determinado no artigo 113, II, b e artigo 113, III, b, ambos da Resolução nº 544 de 21 de julho de 2000 – Regimento Interno do TCE/RS, que tratam da aplicação de recursos nos percentuais mínimos obrigatórios para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

A exceção encontra-se nos Pareceres do ano de 2011, onde os de nº 1 e 2 tratam de externar a opinião do órgão de CI sobre a realização de Licitação no ano de 2011 para despesas constantes no orçamento de 2012; os pareceres de nº 3 a 7 tratam de expor a posição do CIM sobre a realização de despesas de alimentação em eventos turísticos ou ligados ao Centro de Atenção Psicossocial (CAPS); no parecer nº 8 o CI opinou sobre a legalidade da contratação de serviço de sonorização para eventos do município, mas alertou para a observação de realização de licitação como forma mais adequada de obter estes serviços.

Dos “Relatórios” elaborados nos períodos verificados, alguns se repetiram em seu conteúdo, por serem documentos obrigatórios e que acompanharam as Prestações de Contas do gestor. Foram eles: os que demonstraram a base de cálculo utilizada pela administração para estabelecer os percentuais mínimos legais

a serem repassados para a Educação e Saúde (MDE e ASPS), os relatórios que evidenciaram a consistência dos SCI do Executivo e os que opinavam sobre a execução orçamentária e contábil do Poder Legislativo.

A partir de 2011 os relatórios que analisaram as contratações temporárias ou emergenciais também começaram a ser elaborados sistematicamente a cada bimestre, visto que este documento passou a ser anexado ao relatório proveniente do Departamento de Pessoal e encaminhado ao TCE/RS através do Sistema Informatizado de Auditoria de Pessoal (SIAPES).

Desta documentação destacam-se os Relatórios 06/2009, 03/2012, 05/2013 e 11/2013, descritos e analisados na sequência.

Na análise dos “Relatórios de Verificação” constatou-se que nos anos de 2009 e 2010, estes documentos não eram elaborados passando a sê-lo a partir de 2011.

Neles é que foram encontrados os principais pontos de destaque para a comparação entre o trabalho da UCI e os relatórios da auditoria externa, pois neles são verificados itens e procedimentos administrativos, suas rotinas e consistências, bem como são encaminhadas as recomendações e orientações ao gestor para a correção de pontos que possam sofrer apontes.

Devido a grande produção realizada, principalmente no ano de 2012, optou-se por elaborar o Quadro 4 que relaciona os Relatórios de Verificação agrupados por assunto.

Assunto	Ano/nº relatório
Nomeações por concurso para acompanhar SIAPES	<b>2011/16 e 30</b> <b>2012/01-18-30-45-57-65-74</b> <b>2013/03-08-12-17-22</b>
Contratos emergenciais para acompanhar SIAPES	<b>2011/02-07-11-16-20</b> <b>2012/02-12-27-44-58-66-73</b> <b>2013/25-26-27-28</b>
Serviços de Oficinas	<b>2012/03-09-13-22-32-38-53-61-67-71</b>
Sindicâncias/Processos Administrativos/contratos	<b>2011/20-21</b> <b>2012/04-05-19-23-25-48-70</b> <b>2013/05-18</b>
Conciliações bancárias/folha de pagamento/adicional tempo de serviço receitas e despesas/dívida ativa/LDO e LOA	<b>2011/15-17-19-23</b> <b>2012/29-33-40-49-50-54-55-59-62-63-69-72</b> <b>2013/9-13-15-19</b>
Convênios e Prestações de Contas	<b>2011/24</b> <b>2012/06-24-31-35-56</b>
Incentivos e benefícios fiscais	<b>2011/29</b> <b>2012/07-14</b>
Respostas a denúncias ao TCE/RS	<b>2012/37-41-42-52</b> <b>2013/ 09-14-21</b>

Transporte escolar/transporte coletivo/táxis/uso das cadernetas nos veículos da frota/veículo dos Bombeiros/control de combustível da frota/multas.	<b>2011/05-18-31-32</b> <b>2012/15-26-34-39-47-51</b> <b>2013/04</b>
Obras públicas/obras da creche	<b>2012/60-64</b>
Acesso a informação ao cidadão/acessibilidade	<b>2011/01</b> <b>2012/46</b> <b>2013/10</b>
Serviços da COOPESUL	<b>2011/06-07-08-09-10-11-12-13-14</b> <b>2012/08-10-11-20-28-36-43</b>
Resolução nº 936/2012 do TCE/RS: estrutura do CI	<b>2012/17</b>
Outros assuntos: licitações/serviços dos operadores/comissão aos guias de turismo/merenda escolar/programa de inseminação artificial/almozarifado	<b>2011/02-03-04-22</b> <b>2012/16-21-68</b>

Quadro 4 – Relatórios de Verificação por assunto.

Fonte: Elaborado pela autora

Finalizou-se a análise dos documentos do CIM, com a verificação dos “Memorandos”. Estes documentos foram utilizados para diversas finalidades dentre as quais a solicitação de informações, encaminhamento de relatórios e documentos, pedido de documentação para análise do CI, encaminhamento de questionários do TCE/RS, porém a partir de 2011 também foram utilizados para sugerir providências ou encaminhar recomendações. Por este motivo também foram destacados alguns destes memorandos para análise mais aprofundada.

De toda a documentação analisada mereceram destaque os “Relatórios” 06 de 2009, 03 de 2012, 05 e 11 de 2013. Dos “Relatórios de Verificação” destacaram-se os que tratam sobre Serviços de Oficinas, todos de 2012; Serviços da COOPESUL, 2011 e 2012; o que trata da Resolução nº 936/2012 do TCE/RS sobre a estrutura do CI de nº 17, também de 2012; os relatórios 60 e 64 de 2012 sobre obras públicas e obra da creche.

Nos “Memorandos” de 2009 destacou-se o nº 01 sobre a ATURMA; de 2011 foram apartados o de nº 05 e 09, sobre a COOPESUL e o nº 18, que apesar de tratar dos percentuais aplicáveis ao MDE e ASPS, faz alusão a realização de concurso público. Nos documentos de 2012 destacaram-se o nº 17 que trata sobre a COOPESUL; os nº 21, 30, 34 e 36 que tratam de despesas realizadas com oficinas e o de nº 32 que faz recomendações sobre a construção da Escola de Educação Infantil Pró Infância. Nos documentos de 2013, o nº 02 e 06 que recomendam a realização de concurso público; o nº 03 que trata da Resolução nº 936/2012 do TCE/RS e o nº 20 que encaminha o relatório sobre o Meio Ambiente, com recomendações.

### 3.2.1 Dos Relatórios

Relatório 06/2009: este relatório apresenta a análise do CI sobre convênios relativos a subvenções concedidas e processos de transferências de valores a diversas entidades dentre as quais a ATURMA, no entanto limita-se a cobrança de documentos referentes as prestações de contas realizadas pela OSCIP e que não estariam de acordo com o Termo de Parceria firmado. Este assunto já vinha sendo cobrado pela equipe do CI desde 2008 conforme reiterado no presente relatório. As recomendações são no sentido de atendimento às solicitações anteriores e implementação do Manual de Procedimentos Operacionais relativos às Transferências Concedidas para melhorar os procedimentos existentes.

Relatório 03/2012: este relatório traz a o resultado da análise feita pelo CI sobre as despesas com aquisição de peças para veículos e máquinas conforme determinações constantes na Ordem de Serviço editada em 07/07/2011 e os Decretos Municipais nº 126/2011 e nº 094/2012.

A Ordem de Serviço bem como os Decretos Municipais referidos definem condições e regras para a aquisição de peças e lubrificantes por parte das empresas prestadoras de serviços de oficina, vencedoras dos processos licitatórios Concorrência n° 015/2009 para veículos leves e Concorrência n° 01/2010 para máquinas, ônibus e caminhões.

O Decreto nº 126/2011 limita valores para aquisição de peças e lubrificantes para consertos individuais, objetivando a aquisição sem procedimento licitatório, sendo que os valores variam entre R\$ 400,00 e R\$ 1.500,00 para peças e R\$ 100,00 a R\$ 300,00 para lubrificantes, conforme o veículo. Para tanto deverá a oficina apresentar planilha com o orçamento e o servidor designado pelo Prefeito deverá autorizar a compra.

O Decreto nº 094/2012 altera o artigo do Decreto nº 126/2011 no que tange aos valores dos lubrificantes, que para os fins desta pesquisa é irrelevante.

Se os valores ultrapassarem os limites definidos, mas permanecerem dentro do limite de dispensa de licitação conforme a Lei nº 8.666/93, ou seja, R\$ 8.000,00, o orçamento da oficina será encaminhado ao Setor de Compras para que proceda na obtenção de mais dois orçamentos e se faça a opção pelo fornecedor de menor custo. Caso a compra ultrapasse o limite da Lei de Licitações, então será encaminhado para abertura de processo licitatório.

Retomando-se a análise do relatório, a equipe do CI constatou que todas as compras de peças e lubrificantes estavam de acordo com a determinação contida na Ordem de Serviço e nos Decretos.

Relatório 05/2013: este relatório apresenta a análise da Resolução nº 936/2012 do TCE/RS que trata da reestruturação do CIM e recomenda alterações na legislação, tanto do ponto de vista das competências, bem como da formação da equipe em número de componentes e grau de escolaridade, visando adequação as diretrizes da Resolução.

Relatório 11/2013: este documento apresenta o resultado dos estudos e pesquisas realizadas pelo CI na área do Meio Ambiente, desde a observação da posição desta secretaria dentro da estrutura organizacional da Prefeitura, servidores vinculados a mesma, assessorias terceirizadas, licenciadores autorizados, legislação no tocante a coleta e destinação do lixo orgânico, inorgânico, eletrônico, gestão de resíduos sólidos, política de meio ambiente, áreas de preservação, educação ambiental dentre outros. Foram apresentadas diversas recomendações donde se destaca a necessidade de contratação de fiscal ambiental e a falta de fiscalização das reposições florestais.

### 3.2.2 Dos Relatórios de Verificação

Sobre Serviços de Oficinas: relatórios nº 03, 09, 13, 22, 32, 38, 53, 61, 67 e 71, todos do ano de 2012. O Coordenado do CI elaborou os relatórios reportando suas verificações a respeito dos serviços de oficina, compras de peças e lubrificantes pela Prefeitura ao logo do período.

Nas compras de peças, que é o assunto de interesse neste estudo, a inspeção da auditoria interna baseou sua verificação ao cumprimento do determinado na Ordem de Serviço de 07/07/2011 e nos Decretos nº 126/2011 e nº 094/2012. Apenas constatou o atendimento aos limites estipulados para obrigatoriedade de apresentação de um ou mais orçamentos, ou caso ultrapassasse o limite de dispensa da Lei nº 8.666/93, realização de licitação, além da autorização para compra por parte do servidor responsável e empenho prévio e específico.

Serviços da COOPSUL: relatórios nº 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13 e 14 de 2011 e relatórios nº 08, 10, 11, 20, 28, 36 e 43 de 2012.

Todos os relatórios citados descrevem a análise feita pelo Coordenador do CIM e tratam do controle de horas de prestação de serviço nas diversas atividades

conforme constam dos contratos 034/2009 decorrente do processo licitatório tipo Concorrência 002/2009, com validade de 46 meses, e do contrato 076/2009 decorrente da Concorrência 014/2009, com validade de 41 meses, cujo texto base transcreve-se

As horas em cobrança conferem com as horas atestadas pelos responsáveis das Secretarias e pela soma das fichas de produção de cada cooperado. Também se verificou que as fichas de produção estão preenchidas com a descrição das atividades realizadas e que são atinentes ao que foi contratado pelo município. Os valores que constam em ambos os atestados estão de acordo com o que está previsto em contrato e nos controles de horas trabalhadas e nas fichas de produção. A média mensal das horas previstas nas planilhas de controle da Administração a serem prestadas pela contratada está sendo observados (NOVA PETRÓPOLIS, 2012).

Dentre outras informações constantes nos relatórios constam os acréscimos ou supressões de atividades previstas nos contratos – algumas pela realização de concurso público, bem como aditamentos ou reduções de horas em atividades que estavam sendo executadas pela Cooperativa, correção monetária de valores, verificação de documentos referentes ao recolhimento do INSS dos cooperados pela COOPSUL.

No relatório nº 43/2012 é informada a rescisão unilateral dos contratos 034/2009 e 076/2009 a contar de 26/06/2012.

A Resolução nº 936/2012 do TCE/RS é o objeto do Relatório de Verificação nº 17/2012 e sugere alterações na legislação municipal atinente ao CI para adequação as novas diretrizes de estruturação e funcionamento conforme previsto na resolução citada.

Por fim, a obra da Escola de Educação Infantil Pró Infância é tema dos relatórios de verificação nº 60 e 64 de 2012. O Coordenador do CI verificou os contratos 57/2011 e 71/2012 e informou as empresas encarregadas de cada etapa da obra, quantas medições ocorreram, quais os valores pagos e quais as pendências encontradas, bem como os Termos de Alteração firmados com relação a prazos e valores.

### 3.2.3 Dos Memorandos

Memorando 01/2009: ATURMA. Este memorando solicita documentação complementar à prestação de contas da entidade, como comprovante de recolhimento dos encargos com INSS, relação das crianças atendidas na educação

infantil, além de orientar no correto preenchimento de planilhas de controle e guarda de documentos.

Memorando 05/2011: responde a solicitação feita pelo Gabinete do Prefeito para o que CI acompanhe a realização dos serviços prestados pela COOPESUL. A equipe de controle reporta no documento suas conclusões após a análise, ou seja, do ponto de vista da execução dos contratos, com base nas planilhas de produção, com relação as quantidades e valores, não constataram nenhuma irregularidade.

Memorando 09/2011: também faz referência a COOPESUL, recomendando o melhor preenchimento das planilhas de produção.

Memorando 18/2011: o CI sugere a Secretaria da Educação que sejam nomeados concursados da área visando que o município alcance os percentuais mínimos referentes ao MDE e FUNDEB; sugere ainda, como forma de promover os gastos suficientes para o alcance dos percentuais, que sejam pagas férias e sejam concluídas obras de escolas.

Memorando 17/2012: este memorando encaminha o relatório de verificação 28/2012 sobre a COOPSUL com a recomendação para que se verifiquem as horas que foram pagas com reajuste indevido de valor e para que a administração solicite a restituição.

Memorando 21/2012: encaminha o relatório 38 sobre serviços de oficinas e recomenda que os serviços prestados em decorrência dos contratos firmados consequentes de processos licitatórios sejam precedidos de ordem de serviços, conforme determinado no Decreto Municipal, bem como solicita que o responsável assinale nas ordens de serviços as vistorias realizadas nas oficinas.

Memorando 30/2012: também trata de serviços de oficinas e recomenda que seja solicitado empenho específico para os serviços realizados mediante orçamento, conforme determinado no Decreto Municipal que trata do assunto, bem como solicita que o responsável exija das empresas prestadoras de serviço que anotem os serviços executados nas ordens de serviço.

Memorando 32/2012; encaminha o relatório de verificação 60 que trata de obras públicas e recomendar observar a modalidade de licitação mesmo em obras contratadas em etapas, além de fazer constar nos contratos de forma clara que os pagamentos seguirão o calendário de repasses de recursos da União ou do Estado quando a obra não for realizada com recursos exclusivos do município. Também

alerta para os pedidos de prorrogação de prazo com justificativas pouco fundamentadas e a necessidade de realização de fiscalização.

Memorando 34/2012: encaminha o relatório 67 que trata dos serviços de oficinas e recomenda evitar emissão de empenho após a realização dos serviços.

Memorando 36/2012: sobre serviços de oficinas; alerta sobre a necessidade de nova licitação para cobertura de despesas já realizadas e recomenda que sejam observadas diretrizes definidas no Decreto Municipal e os limites de valores constantes no mesmo.

Memorando 02/2013: faz referência ao relatório de verificação 02/2012 que trata das contratações emergenciais e recomenda a realização de concurso público para os cargos de necessidade continuada.

Memorando 03/2013: encaminha o relatório 05/2013 sobre a análise da Resolução nº 936/2012 do TCE/RS e recomenda providências da administração para adequar a legislação municipal à mesma conforme sugestões constantes no corpo do relatório.

Memorando 06/2013: faz referência ao relatório de verificação 07/2013 que trata das contratações emergenciais e recomenda a realização de concurso público para os cargos de necessidade continuada.

Memorando 20/2013: encaminha o relatório 11/2013 que trata das questões sobre o Meio Ambiente com recomendações conforme já descrito no item 3.2.1.

O próximo capítulo apresentará a análise comparativa entre o trabalho do controle externo e do CIM.

4 Análise comparativa entre o os apontamento do TCE/RS e o trabalho do CIM.

Neste capítulo apresenta-se a comparação entre os apontamentos dos relatórios de auditoria ordinária do TCE/RS e as verificações e recomendações encaminhadas ao gestor municipal pelo CIM; busca-se dessa forma chegar a conclusão de como tem sido aproveitadas as recomendações do CI pelo mesmo.

Aponte 1 – Intermediação de Mão de obra – Burla ao concurso público e distorção com despesa de pessoal, ambos em 2009/2010.

Este apontamento da auditoria externa demonstrou que a auditada vinha mantendo contrato com as cooperativas de trabalho COOMTAAU e COOPSUL para obtenção de mão de obra em diversas atividades necessárias ao funcionamento e manutenção de serviços públicos, como assistência social, atendimento turístico, psicológico e educacional, serviços de limpeza, dentre outros.

O TCE/RS expos as atividades terceirizadas, serviços prestados por cada um dos contratados, cargos legalmente criados e número de vagas em cada um, compatíveis com as atividades desenvolvidas pelos cooperados. Estes dados constam no Quadro 2.

A auditoria também evidenciou a distorção havida no registro contábil de despesas de pessoal, visto que os custos das contratações através das cooperativas vinham sendo lançados como “Serviços de Cooperativas e afins” quando, no entender da equipe, estes gastos deveriam fazer parte dos gastos com pessoal, devido a natureza da contratação. Se assim ocorresse, estes valores estariam computados no montante considerado para o cálculo dos limites com gastos de pessoal da LRF.

Dos papéis do CI que tratam do assunto “Cooperativas”, destacam-se os Relatórios de Verificação nº 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13 e 14 de 2011 e os de nº 08, 10, 11, 20, 28, 36 e 43 de 2012, os Memorandos nº 09/2011 e 17/2012.

Todos os documentos tratam apenas da COOPESUL e são relatórios de acompanhamento das atividades contratadas, onde o Coordenador do CI conferiu planilhas de horas trabalhadas, atividades executadas e seus valores, em comparação com o constante nos contratos provenientes das licitações.

O memorando nº 09/2011 recomenda melhor preenchimento das planilhas e o nº 17/2012 que se verifiquem alguns valores que possam ter sido pagos com índice de correção monetária aplicada em prazo diferente ao do contratado.

O outro aponte do item Despesa foi:

Aponte 2 – Terceirização irregular de Assessoria Jurídica, em 2012/2013.

O TCE/RS identificou a contratação de escritório para prestação de serviços na área jurídica cujas atividades ultrapassavam a simples assessoria, visto que os trabalhos executados assim demonstravam. Segundo os auditores os serviços jurídicos prestados são considerados “atividade essencial na estrutura administrativa” e, portanto, deveriam ser exercidas por funcionário de carreira.

O próximo aponte trata do CI especificamente.

Aponte 3 – Sistema de Controle Interno – Deficiência na estrutura, em 2009/2010.

Neste item foram apresentados pela auditoria diversas deficiências na estrutura do CIM, como falta de atualização da legislação no tangente a estrutura organizacional e das atribuições dos membros do CI, falta de treinamento, de segregação de funções, visto que naquele momento a contadora compunha o CI, que o cargo da auditor criado legalmente encontrava-se vago, que os trabalhos desenvolvidos pelo CI eram puramente formais visto que realizados apenas sobre documentos, ainda que, havia falta de tempo para o desenvolvimento das atividades do CI, pois, seus componentes o faziam concomitantemente às funções dos cargos de origem, que o controle não acompanhava os processos de sindicância e tomada de contas, que havia prejuízo nos registros contábeis por falta de controles administrativos efetivos, dentre outros. O relatório de 2010 reforçou as deficiências quanto à composição e formação dos membros do CI.

Do trabalho do CIM no período da pesquisa verificou-se que os Relatórios de Verificação nº 17/2012 e o Relatório nº 05/2013, além do Memorando nº 03/2013 trataram deste assunto, solicitando a Administração providências no sentido de regularizar as funções, estrutura, composição e atribuições de seus membros, adequando a realidade municipal aos ditames da Resolução nº 936/2012 do TCE/RS.

Aponte 4 – Convênios, Ajustes e Termos de Cooperação/Parceria – todos relacionados à ATURMA, sendo que o aponte sobre a contratação de pessoal sem concurso repetiu-se de 2009 a 2013, distorção com gastos de pessoal, em

2009/2010 e disponibilização de pessoal em desacordo com o plano de trabalho, em 2010/2011.

Este aponte refere-se exclusivamente a ATURMA, OSCIP conveniada com o município para o atendimento da educação infantil e ensino fundamental, na faixa etária de 4 meses a 5 anos e 11 meses, oferecendo alimentação, hospedagem e educação, em 11 escolas do município, através do repasse de verbas feito pela Prefeitura.

Segundo os auditores do TCE/RS, o município estaria se furtando a desempenhar seu papel constitucional de provedor e mantenedor da educação infantil no momento em que terceirizou esta atividade demonstrando descaso com o cumprimento desta obrigação.

Dentre as várias consequências, as que foram apontadas repetidas vezes pela auditoria diziam respeito à burla ao concurso público, distorção com gastos de pessoal e disponibilização de pessoal em desacordo com o convênio.

Feito o levantamento dos trabalhos do CI, verificou-se que o Relatório nº 06/2009 e os Memorandos nº 01/2009 e 18/2011 tratavam do assunto. O Relatório apresenta um trabalho sobre convênios do município com diversas entidades, sendo um deles ATURMA, no entanto limita-se, quanto a esta, a cobrar documentos que deixaram de constar nas prestações de contas da entidade e recomenda a implementação do Manual de Procedimentos Operacionais relativos às Transferências Concedidas. No Memorando nº 01/2009 há uma nova cobrança de documentos que deveriam ter sido acostados à prestação de contas, dentre eles os comprovantes de recolhimento do INSS patronal por parte da associação e também orienta a Administração a cobrar da instituição o correto preenchimento de planilhas de controle e guarda de documentos.

No Memorando nº 18/2011, o Coordenador do CI sugere a contratação de pessoal concursado, não como forma de sanar a presente irregularidade, mas como forma de fazer cumprir, pela Administração, os percentuais mínimos exigidos pela legislação para a área da Educação.

Com relação ao terceiro aponte, “Disponibilização de pessoal em desacordo com os termos do convênio”, não foram localizados quaisquer documentos discutindo, trabalhando ou recomendando neste sentido.

Aponte 5 – Administração de Pessoal – Cargo em comissão de Assessor Jurídico, apontado de 2009 a 2013.

Neste aponte, que vem se repetindo sistematicamente, o TCE/RS expõe que o trabalho realizado pelo cargo comissionado em questão é efetivamente o de Procurador do município e que, por sua necessidade contínua e natureza das atividades, deveria ser desempenhado por servidor de carreira, ou seja além de não poder ser enquadrado como cargo destinado as funções de chefia, direção e assessoramente ainda burla o concurso público.

O trabalho do CI nos períodos pesquisados não fez qualquer menção ou emitiu documentos ou recomendações com referência ao aponte citado.

Aponte 6 – Licitações e Contratos – Aquisição de peças para manutenção de veículos e máquinas sem licitação, apontado em 2009, 2010 e 2011.

Neste aponte a auditoria do TEC/RS demonstrou que a auditada, apesar de realizar licitações para contratação de serviços de oficina, não previu nas mesmas a aquisição de peças de reposição que possam ser necessárias e complementares aos serviços de mão de obra.

Este fato fez com que fossem apresentadas diversas despesas com oficinas, no tocante a compra de peças, que nos seus limites individuais permaneciam dentro do previsto na Lei de Licitações, porém se somadas no período ensejariam a realização de licitação para o item “Aquisição de peças”. Os valores apurados constam na Tabela 1.

O trabalho do CI no período, sobre o assunto “oficinas” pode ser verificado nos Relatórios de Verificação nº 03, 09, 13, 22, 32, 38, 53, 61, 67 e 71 de 2012, Relatório nº 03/2012, Memorandos nº 21, 30, 34 e 36 de 2012.

Para melhor compreensão do trabalho realizado pelo CI faz-se necessário relembrar da edição, pela auditada, dos Decretos nº 126/2011 e nº 094/2012, além da Ordem de Serviços publicada em julho de 2011. Nesta legislação são definidos parâmetros para a aquisição de peças e lubrificantes, com orientação para serem observados os limites de valores para consertos individuais de automóveis, máquinas, caminhões e veículos de transporte coletivo, exigindo-se um ou mais orçamentos (conforme o valor da aquisição da peça/lubrificante) ou encaminhamento para licitação, caso ultrapassem o limite definido na Lei nº 8.666/93, de R\$ 8.000,00. Importante frisar que para o conserto é necessária a anuência do servidor designado para tanto, bem como emissão de empenho prévio e específico.

Observando-se então o trabalho da auditoria interna, viu-se que todos os documentos relacionados anteriormente refletem a conferência realizada pelo CI das aquisições de peças e lubrificantes, com relação aos limites impostos pelos Decretos e Ordem de Serviço e as recomendações, constantes dos memorandos, fazem menção a obrigatoriedade de empenho prévio e específico para os serviços e compras, mesmo nos casos em que a origem sejam os contratos provenientes das licitações de serviços de oficina.

Aponte 7 – Gestão Ambiental – Falta de fiscalização da reposição florestal, em 2009/2010.

Ao efetuar a verificação dos alvarás e autorizações de desmatamento e corte de árvores, emitidos em 2006 e 2009, a auditoria externa constatou que uma das condições para a permissão de derrubada das árvores fosse o replantio das mesmas nativas, calculadas proporcionalmente à área autorizada. O que ficou evidenciado foi a falta de fiscalização por parte da Prefeitura no tocante a verificação do replantio.

Os documentos levantados referentes a este assunto, de autoria do CIM, foram: Relatório nº 11/2013 e Memorando nº 20/2013. Nestes documentos verificou-se um trabalho amplo e abrangente a respeito de diversas questões pertinentes ao meio ambiente que dizem diretamente com as atribuições da Secretaria Municipal de Agricultura Meio Ambiente. Também foram apontados, clara e diretamente, ao gestor municipal a necessidade de fiscalização do replantio das mudas de árvores nativas autorizadas ao corte e a imprescindível urgência na contratação de fiscal específico para a área.

Aponte 8 – Obras e Serviços de Engenharia – Irregularidades na obra da escola de educação infantil Pró Infância, em 2011 e 2012.

Tem-se este como o último apontamento com base no levantamento feito nos relatórios de auditoria ordinária do TCE/RS. Este apontamento reporta irregularidades na obra da Escola de Educação Infantil Pró Infância, construída através de convênio firmado entre a Prefeitura e o FNDE.

A construção prevista em três etapas foi realizada pelas construtoras Contepa Construções Ltda, Engeporto Projetos e Construções Ltda e Construtora Winter Steffens Ltda. As irregularidades constatadas foram apontadas por falta de planejamento da auditada ao definir serviços a serem prestados numa etapa que dependiam de outros que não estariam previstos em etapas anteriores. Essa falta de

planejamento gerou serviços incompletos, pagamentos em duplicidade, atrasos no cumprimento de prazos e consequentes alterações de valores contratados. As empresas encarregadas das etapas seguintes tiveram que complementar os serviços das etapas anteriores a fim de poder cumprir seus prazos contratuais.

O CI, a respeito desse assunto, elaborou os Relatórios de Verificação nº 60 e 64 de 2012 e o Memorando nº 32/2012. Nos relatórios foram verificados os processos licitatórios nº 57/2011 e 71/2012, com um levantamento sobre as empresas encarregadas de cada etapa, medições, valores pagos, pendências e aditamentos realizados. O Memorando tratou de recomendar a observação quanto a modalidade de licitação e que constassem nos contratos que os pagamentos, quando dependessem de repasses da União ou do Estado, seguiriam um calendário dependente do recebimento destes recursos pelo município.

Em suma, dos onze itens, somados os apontes e seus subitens, destacados dos relatórios de auditoria ordinária do TCE/RS no período de 2009 a 2013, o CI não se pronunciou especificamente em oito deles, quanto aos demais, pronunciou-se efetivamente em dois e parcialmente em um.

Com relação a COOPSUL no que dizia respeito a burla ao concurso público e distorção com gastos de pessoal, constatou-se que a Administração não realizou concurso para suprir as vagas dos cargos legalmente criados e seguiu utilizando a mão de obra cooperativa até a rescisão dos contratos em 2012, de acordo com informações da Secretaria de Administração. Quanto aos gastos com pessoal em 2012 a contabilidade passou a incorporar parcialmente estes valores aos gastos com folha de pagamento do município conforme informações obtidas junto ao Setor de Contabilidade do município.

No caso da terceirização de assessoria jurídica a Administração municipal não alterou seus procedimentos e até o momento permanece com a mesma empresa de assessoria contratada à época prestando serviços jurídicos, de acordo com informações da Secretaria de Administração.

As deficiências estruturais do CI permanecem, apesar das manifestações de seus membros sobre o assunto em duas ocasiões. A primeira manifestação gerou alteração na legislação, mas de forma incompleta. Da segunda manifestação gerou-se um anteprojeto de lei que ainda tramita no Executivo. Além disso, ficou clara a falta de estrutura física da equipe que não possui local de trabalho adequado e condições de guarda e arquivamento de seus papéis de trabalho.

Com relação ATURMA, nos pontos levantados pela auditoria externa: burla ao concurso público, distorção com gastos de pessoal e disponibilização de pessoal em desacordo com o plano de trabalho do termo de parceria, a Administração foi alertada a nomear concursados da área da Educação somente com a finalidade de cumprir com os percentuais legais mínimos. Houve realização de concurso somente no ano de 2014. Os gastos com pessoal, a exemplo dos serviços cooperativados, passaram a ser registrados pela contabilidade dentro da folha de pagamentos da Prefeitura, a contar de 2012, conforme informações obtidas junto ao Setor de Contabilidade. Sobre o terceiro subitem não foi possível qualquer verificação nos documentos analisados.

O mesmo termo de parceria continua vigindo entre o município e ATURMA, porém somente para cinco escolas, conforme informações obtidas junto a Secretaria da Educação, e o manual de procedimentos foi implementado pela Administração.

A permanência de assessor jurídico como cargo comissionado é ainda uma realidade no município; apesar do cargo ter sido extinto houve a criação de outro, pela Lei nº 4.319/2013, que desenvolve as mesmas funções na prática.

Os serviços de oficina permanecem sendo realizados por empresas vencedoras de processos licitatórios, porém a aquisição de peças, objeto dos apontes do TCE/RS, permanecem sendo feitas com base nas orientações constantes dos Decretos e Ordem de Serviço editados à época, conforme pode-se confirmar junto a Secretaria de Administração.

Quanto a fiscalização da reposição florestal, após a trabalho realizado em 2013 pelo CI, houve a realização de concurso público em 2014 com a nomeação de Fiscal Ambiental e esta atividade tende a iniciar-se no município.

As obras da Escola de Educação Infantil Pró Infância foram finalizadas em 2012 com a entrega do prédio à comunidade, no entanto a Prefeitura moveu processo judicial contra a empresa Contepa, responsável pela execução da primeira etapa da obra, por infração contratual buscando-se o ressarcimento de valores pela má execução dos serviços, conforme verificou-se junto ao Setor de Tributos da Secretaria da Fazenda do município.

Além da documentação relatada destacam-se os Memorandos nº 02 e 06 de 2013, que apesar de não referirem-se a nenhum dos apontamentos elencados especificamente, recomenda ao gestor a contratação de servidores por meio do concurso público.

Em 2014 realizaram-se dois concursos para os cargos de: agente comunitário de saúde, agente tributário, arquiteto, auxiliar de desenvolvimento infantil, contador, eletricitista, enfermeiro, engenheiro civil, farmacêutico, fiscal ambiental, fisioterapeuta, fonoaudiólogo, mecânico, médico (geral e especializações), monitor educacional, motorista, operador de máquinas, operário especializado, pedagogo, professores, recepcionistas, supervisor escolar, técnico de enfermagem, terapeuta ocupacional e tesoureiro e em 2015 iniciaram-se as nomeações. Pode-se verificar esta informação com base na publicação dos editais de concursos nº 001/2014 e nº 002/2014 no site oficial do município.

Após a comparação entre os apontamentos do TCE/RS realizados no período de 2009 a 2013 e o trabalho documentado pelo CIM, passou-se as conclusões da pesquisa.

## **Conclusão.**

Por fim, conclui-se que o CIM, apesar das condições pouco adequadas, tem realizado muita produção, principalmente desde 2011 quando passou a contar com um membro com dedicação exclusiva. No entanto, a sincronia do seu trabalho com relação aos apontes do TCE/RS tem deixado a desejar. Nota-se pelo que fora relatado no capítulo quatro que praticamente passaram despercebidos os repetidos apontes do TCE/RS. Isto com certeza traz prejuízos a Administração, pois mesmo havendo um grande número de verificações e recomendações os apontes continuaram ocorrendo.

Com relação ao problema da pesquisa: como o gestor de Nova Petrópolis vem aplicando as recomendações do CI, nota-se que algumas delas foram acatadas, mesmo que tardiamente, como no caso da implementação do Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências Concedidas, a realização de concurso público e a as alterações ocorridas na legislação do CI. Porém, não houve orientações específicas condizentes com os apontes da auditoria externa destacados pela pesquisa, o que não significa dizer, necessariamente, que o gestor não tenha seguido recomendações do CI, visto que muitas destas não foram analisadas por não estarem dentro do escopo do estudo.

A falta de análise dos resultados destas outras recomendações, constantes dos muitos relatórios e memorandos verificados, limitou a pesquisa e com certeza poderão ser pontos explorados num próximo trabalho, bem como buscarem-se os motivos pelos quais o CI deixou de preocupar-se com os apontamentos reiterados do TCE/RS.

Algumas hipóteses podem ser aqui levantadas, como o fato dos componentes não serem servidores de carreira e exclusivos para as funções da controladoria ou mesmo a diferença entre os métodos e critérios de trabalho utilizados pela auditoria interna e externa. Estas situações podem ter influenciado em algumas das matérias priorizadas para verificação da equipe do CI ou nos resultados obtidos. No entanto, caberá a um novo estudo aprofundar e verificar tais hipóteses.

Lembrando o que nos leciona Milesky (2003) o controle, quanto ao momento do exame, pode ser prévio, concomitante e *a posteriore*; o trabalho realizado pelo TCE/RS com certeza foi posterior a realização dos procedimentos, no caso do CI a equipe pode optar pela melhor forma conforme a conveniência e oportunidade, por

isso nada obsta que, mesmo tendo havido um apontamento pela auditoria externa o assunto não possa ou não deva ser revisto.

Sugere-se, pois, ao CI mais atenção com relação aos apontes, para que passe a realizar um acompanhamento das providências adotadas pela Administração para saná-los ou que verifique e recomende medidas preventivas para evitá-los. Se nada disso for possível, por decisão da Administração, que justifique porque não serão adotadas estas medidas, pelo menos como forma de isentar o CI de inoperância.

Por outro lado, como sugestão à Administração, para que procure apropriar-se do real significado de serviço e servidor públicos, que procure dar condições adequadas ao desempenho das funções exercidas pelo CI, bem como trabalhe em consonância com suas recomendações, visto que este órgão é ferramenta importante para evitarem-se extensos, desgastantes e indesejáveis relatórios de apontamentos e os processos advindos destes.

“Quase todos os homens são capazes de suportar adversidades, mas se quiser por à prova o caráter de um homem, dê-lhe poder.” (Abraham Lincoln).

## REFERÊNCIAS

ACEVEDO, Cláudia R.; NOHARA, Jouliana J. **Como Fazer Monografias – TCC – Dissertações – Teses**. São Paulo. Atlas, 2013.

ALVES-MAZZOTTI, Alda J.; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais: Pesquisa Quantitativa e Qualitativa**. São Paulo. Pioneira, 1998.

AURÉLIO, **Dicionário de Língua Portuguesa Online**, [S.l.], copyright 2008-2015. Disponível em: <http://www.dicionariodoaurelio.com/controle>. Acesso em: 05 mai. 2015.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Palácio do Planalto, sem data. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 2 abr. 2014.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Brasília, DF: Palácio do Planalto, sem data. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 2 abr. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 3.591**, de 6 de setembro de 2000. Dispões sobre o sistema de controle interno do Poder Executivo e dá outras providências. Brasília, DF: Palácio do Planalto, sem data. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/D3591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D3591.htm). Acesso em: 22 fev. 2015.

BRASIL, **Lei 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. Brasília, DF: Palácio do Planalto, sem data. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320compilado.htm). Acesso em: 22 fev. 2015.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Palácio do Planalto, sem data. 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: 2 de abr. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Institucional – Histórico**. Brasília, sem data. Disponível em: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca\\_tcu/historia](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia). Acesso em: 31 mar. 2015.

GIL, Antonio C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª ed. São Paulo. Atlas, 2002.

JANOVIK, Ana M. et al. **Sistema Municipal de Controle Interno – Módulo I**. Porto Alegre – Delegações de Prefeituras Municipais Ltda, 2013.

LEITE JUNIOR, Alcides D. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 90p il.

MARCONI, Marina A.; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo. Atlas, 2003.

MILESKEY, Helio S. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2003.

NOVA PETRÓPOLIS. **Lei nº 3.466**, de 14 de outubro de 2005. Reorganiza o sistema de controle interno do município de Nova Petrópolis e dá outras providências. Nova Petrópolis, 2005.

NOVA PETRÓPOLIS. **Lei nº 4.055**, de 25 de fevereiro de 2011. Altera a Lei Municipal nº 3.466/2005, abre crédito especial e dá outras providências. Nova Petrópolis, 2011.

NOVA PETRÓPOLIS. **Lei nº 4.319**, de 4 de outubro de 2013. Cria e extingue cargos em comissão constantes do art. 11 da Lei Municipal nº 3.598/2006 que estabelece o Plano de Carreira dos Servidores Municipais e suas alterações e dá outras providências. Nova Petrópolis, 2013.

NOVA PETRÓPOLIS. **Decreto nº 82**, de 20 de abril de 2011. Homologa regimento interno. Nova Petrópolis, 2011.

NOVA PETRÓPOLIS. **Decreto nº 94**, de 7 de maio de 2012. Altera o Decreto Municipal nº 126/2011 que estabelece normas para aquisição de peças e lubrificantes automotivos dentro do limite de dispensa de licitação prevista no art. 24, II da Lei nº 8.666/93. Nova Petrópolis, 2012.

NOVA PETRÓPOLIS. **Decreto nº 126**, de 7 de julho de 2011. Estabelece normas para aquisição de peças e lubrificantes automotivos dentro do limite de dispensa de licitação prevista no art. 24,II da Lei nº 8.666/93. Nova Petrópolis, 2011.

NOVA PETRÓPOLIS. **Edital de concurso Público nº 001/2014**, de 17 de janeiro de 2014. Disponível em:  
[http://www.novapetropolis.rs.gov.br/arquivos/001\\_2014\\_Concurso\\_Publico.pdf](http://www.novapetropolis.rs.gov.br/arquivos/001_2014_Concurso_Publico.pdf).  
Acesso em: 01 mai. 2015.

NOVA PETRÓPOLIS. **Edital de concurso Público nº 002/2014**, de 6 de outubro de 2014. Disponível em:  
[http://www.novapetropolis.rs.gov.br/arquivos/edital\\_2014\\_2.pdf](http://www.novapetropolis.rs.gov.br/arquivos/edital_2014_2.pdf). Acesso em: 01 mai. 2015

NOVA PETRÓPOLIS. **Memorando nº 01** – arquivo do Controle Interno. Nova Petrópolis, 2009.

NOVA PETRÓPOLIS. **Memorandos nº 05, 09 e 18** – arquivo do Controle Interno. Nova Petrópolis, 2011.

NOVA PETRÓPOLIS. **Memorandos nº 17, 21, 30, 32, 34 e 36** – arquivo do Controle Interno. Nova Petrópolis, 2012.

NOVA PETRÓPOLIS. **Memorandos nº02, 03, 06 e 20** arquivo do Controle Interno. Nova Petrópolis, 2013.

NOVA PETRÓPOLIS. **Ordem de Serviço sem nº** - Estabelece valores referentes ao Decreto nº 126/2011, de 7 de julho de 2011. Nova Petrópolis, 2011.

NOVA PETRÓPOLIS. **Relatório nº 06** – arquivo do Controle Interno. Nova Petrópolis, 2009.

NOVA PETRÓPOLIS. **Relatório nº 03** – arquivo do Controle Interno. Nova Petrópolis, 2012.

NOVA PETRÓPOLIS. **Relatórios nº 05 e 11** – arquivo do Controle Interno. Nova Petrópolis, 2013.

NOVA PETRÓPOLIS. **Relatórios de Verificação nº 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13 e 14** – arquivo do Controle Interno. Nova Petrópolis, 2011.

NOVA PETRÓPOLIS. **Relatórios de Verificação nº 03, 08, 09, 10, 11, 13, 17, 20, 22, 28, 32, 36, 38, 43, 53, 60, 61, 64, 67 e 71** – arquivo do Controle Interno. Nova Petrópolis, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. **CAGE – Controle Interno**. Porto Alegre, sem data. Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br/Cage/Sobre.aspx>. Acesso em: 22 fev. 2015

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Institucional – Histórico**. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/historico>. Acesso em: 31 mar. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório de Auditoria Ordinária Tradicional – Acompanhamento de Gestão - Processo nº 4880-0200/09-2**. Porto Alegre, 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório de Auditoria Ordinária Tradicional – Acompanhamento de Gestão - Processo nº 1028-0200/10-0**. Porto Alegre, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório de Auditoria Ordinária Tradicional – Acompanhamento de Gestão - Processo nº 993-0200/11-3**. Porto Alegre, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório de Auditoria Ordinária Tradicional – Acompanhamento de Gestão - Processo nº 8137-0200/12-4**. Porto Alegre, 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório de Auditoria Ordinária Tradicional – Acompanhamento de Gestão - Processo nº 1010-0200/13-0**. Porto Alegre, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Resolução nº 544**, de 21 de julho de 2000. Aprova a consolidação e introduz alterações no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/?p=50202:4:2944838324048318::NO::P4\\_CD\\_LEGISLACAO:260735](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/?p=50202:4:2944838324048318::NO::P4_CD_LEGISLACAO:260735). Acesso em: 27 abr. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Resolução nº 936**, de 13 de março de 2012. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas na estruturação e funcionamento do sistema de controle interno municipal e dá outras providências. Porto Alegre, sem data. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/?p=50202:4:296351201608975::NO::P4\\_CD\\_LEGISLACAO:416969](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/?p=50202:4:296351201608975::NO::P4_CD_LEGISLACAO:416969). Acesso em: 30 de mar. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Resolução nº 979**, de 22 de maio de 2013. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelo Tribunal de Contas do Estado visando à verificação do atendimento das exigências relativas à gestão fiscal procedida pela administração pública municipal direta e indireta, contidas na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000. Porto Alegre, sem data. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/?p=50202:4:296351201608975::NO::P4\\_CD\\_LEGISLACAO:497492](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/?p=50202:4:296351201608975::NO::P4_CD_LEGISLACAO:497492). Acesso em: 30 de mar. 2014

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Resolução nº 1006**, de 5 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre os critérios a serem observados na apreciação das contas de governo, para fins de emissão de parecer prévio, e no julgamento das contas de gestão dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta. Porto Alegre, sem data. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/?p=50202:4:296351201608975::NO::P4\\_CD\\_LEGISLACAO:565480](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/?p=50202:4:296351201608975::NO::P4_CD_LEGISLACAO:565480). Acesso em: 30 de mar. 2014

ROESCH, Sylvia M. A. **Projetos de Estágio do Curso de Administração**. São Paulo. Atlas, 1996.

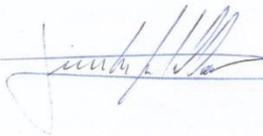
## ANEXO A – Autorização para veiculação de imagem.

## AUTORIZAÇÃO

Autorizo a veiculação da minha imagem por qualquer meio, para fins didáticos, de pesquisa e divulgação de conhecimento científico sem qualquer ônus ou restrição, bem como a cessão de direitos da veiculação não recebendo qualquer remuneração.

Nova Petrópolis, 11 de maio de 2015.

Bianka Klein Schumann. Marcival Jung



Christine Elizabeth de Silva.

Roberto Filmer