

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

BRUNA ROSA MELLO

**CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: O
CASO DA PREFEITURA DE TORRES**

PORTO ALEGRE

2019

Bruna Rosa Mello

**CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL:
O CASO DA PREFEITURA DE TORRES**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração. Área de habilitação: Pública e Social

Orientador: Diogo Joel Demarco

Porto Alegre

2019

Dedico este trabalho à minha família, em especial minha mãe, a Senhora Nara, e meu pai, o Senhor Lidomar, por todo amor, compreensão e paciência que tiveram comigo durante todos os anos que estive na UFRGS.

Dedico também aos profissionais que estão empenhados em executar os serviços públicos, apesar das adversidades encontradas ou impostas no caminho, e que através do seu trabalho transformam a Administração Pública deste país.

AGRADECIMENTOS

A Deus por proporcionar toda força, luz e saúde durante a jornada acadêmica. Aos meus pais e amigos que me apoiaram durante os meses de elaboração deste trabalho. Ao meu orientador, Diogo Joel Demarco, pelo apoio, compreensão e paciência. Aos servidores públicos da Prefeitura de Torres, em especial da Central de Controle Interno, que se dispuseram a fornecer informações para a elaboração desta pesquisa.

“A dominação pode ser obtida e garantida com um dispêndio de energia, tempo e dinheiro muito menor: com a ameaça do descompromisso, ou da recusa do compromisso, mais do que com um controle ou uma vigilância inoportunos.”

Zygmunt Bauman

RESUMO

Possuindo a Administração Pública uma estrutura complexa e havendo a necessidade de observar os princípios constitucionais que a regem, a implementação de um sistema de controle e a sua devida utilização são imprescindíveis. Assim, buscou-se analisar a atuação da Central de Controle Interno do Município de Torres, mais precisamente quanto à adoção de suas recomendações pelos gestores públicos, através de um estudo de caso com viés exploratório. Como metodologia, adotou-se a pesquisa qualitativa e o procedimento técnico de coleta de dados e análise documental da legislação que versa sobre o tema, dos documentos disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e dos documentos elaborados pela Central de Controle Interno, além do estudo de campo, com observação direta das atividades desenvolvidas. Justifica-se a pesquisa, dada à importância do controle interno na gestão dos recursos públicos, na fiscalização da observância aos princípios da Administração Pública, devendo suas atribuições legais serem desenvolvidas de maneira preventiva e corretiva. Em termos de resultados foi possível verificar que há o compromisso com o atendimento às normas aplicadas ao Sistema de Controle Interno, apesar de haver limitações na comunicação entre os setores da administração e a Central de Controle Interno, e inexistirem procedimentos formais para o retorno por parte dos gestores públicos da adoção das recomendações encaminhadas pela Central.

Palavras-Chave: Controle Interno. Administração Pública. Gestor Público.

ABSTRACT

Since the Public Administration has a complex structure and there is a need to observe the constitutional principles that governs it, the implementation of a control system and its proper use are essential. Thus, sought to analyze the performance of the Internal Control Center of the Municipality of Torres, more precisely as for the adoption of its recommendations by public managers, through a study of the case with exploratory bias. As a methodology, it was adopted the qualitative research and the technical procedure of data collection and documentary analysis of the legislation that deals on the subject, the documents made available by the Court of Account of Rio Grande do Sul and the documents prepared by the Internal Control Center. Likewise the field study, with direct observation of the developed activities. The research is justified given the importance of internal control in the management of public resources, in monitoring compliance with the principles of Public Administration, and its legal duties should be developed in a preventive and corrective manner. In terms of results, it was possible to verify that there is a commitment to comply with the rules applied to the Internal Control System, although there are limitations in the communication between the administration sectors and the Internal Control Center, and there are no formal procedures for the return by the public managers of the adoption of the recommendations sent by the Central.

Keywords: Internal Control. Public Administration. Public Manager.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1 A Administração Pública	12
2.2 Controles na Administração Pública.....	13
2.3 O Sistema de Controle Interno.....	17
3. O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO MUNICÍPIO DE TORRES	22
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	26
4.1 Documentação externa	27
4.2 Documentação interna	30
5. ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES.....	34
5.1 Análise da Documentação Interna	34
5.2 Análise das Entrevistas e do Questionário.....	38
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
REFERÊNCIAS.....	46
APÊNDICE 1	49

1. INTRODUÇÃO

Considerando que os recursos financeiros disponíveis para os municípios são limitados, por vezes mal geridos, e que há necessidade de observância aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, quais sejam da legalidade, da eficiência, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade, a implementação e a devida utilização de um sistema de controle é imprescindível face à complexa estrutura da Administração Pública.

Nesse sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe no seu artigo 31, no que compete aos Municípios, 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 Constituição também definiu, em seu artigo 74, as quatro principais finalidades do sistema de controle interno, além da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial já previstas no artigo 70:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A sociedade, de acordo com Pereira (2011 *apud* Sauthier, 2012), usa mecanismos de controle para se coordenar, organizados e classificados de diversas maneiras. A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, veio estabelecer as normas de finanças públicas no que se refere à responsabilidade na gestão fiscal, sendo que essa, segundo o §1º do artigo 1º, pressupõe “(...) *a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições (...)*”. E, em seu artigo 59, determina que o Sistema de Controle

Interno de cada Poder é competente para fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas naquela Lei Complementar, reforçando as ações que visam o controle dos gastos públicos.

Morschbacher (2012), ao citar Botelho (2007), coloca que, no âmbito municipal, e por possuírem os mesmos objetivos legais, quais sejam, de verificar se os recursos públicos estão sendo aplicados na forma da lei, o sistema de controle interno também serve como um elo entre a Administração Municipal e o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas. O setor de controle interno municipal possui o dever de informar ao gestor público as irregularidades encontradas, e, como apoio à função do Tribunal de Contas do Estado, deve encaminhar a esse órgão aquelas irregularidades não sanadas. Quanto à Administração Municipal, o controle interno deve realizar acompanhamentos e auditorias internas, a fim de garantir que o funcionamento dos serviços públicos decorra da correta utilização dos recursos, bem como seguindo os princípios da Administração Pública.

Diante dos inúmeros casos de corrupção no setor público, a sociedade passou a estar mais atenta quanto à destinação e utilização dos recursos públicos. Para Cauper (2016) o controle interno passa a ter uma função indispensável na Administração Pública como uma ferramenta a ser utilizada com eficiência e competência a fim de se evitar desperdícios e desvios de recursos, bem como proporcionar a detecção de irregularidades e fornecer relatórios consistentes e eficientes que auxiliem na tomada de decisões pelos gestores públicos.

Dentro deste contexto é que este estudo busca analisar a atuação do controle interno no município de Torres-RS. Dessa forma, em relação às atribuições legais do Sistema de Controle Interno do Município de Torres, e as recomendações elaboradas por sua Central, essa pesquisa teve como questão verificar: está ocorrendo a implementação das recomendações emanadas pelo controle interno, bem como o seu aproveitamento pelos gestores públicos?

Visando responder a questão problema este estudo tem como objetivo geral verificar se os gestores públicos do Município de Torres fazem uso das recomendações elaboradas pelo Sistema de Controle Interno no tocante à prevenção e correção de irregularidades.

Para o alcance deste objetivo geral, são objetivos específicos deste estudo:

- Verificar na legislação a fundamentação para a obrigatoriedade da existência de um sistema de controle interno na Administração Pública, bem como a sua importância para a gestão municipal.
- Caracterizar a estrutura e funcionamento do Sistema de Controle Interno do Município de Torres.
- Identificar os processos do Sistema de Controle Interno, relacionando os relatórios elaborados pelos auditores no exercício do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.
- Verificar a percepção dos servidores do Sistema de Controle Interno e dos gestores das secretarias do município acerca da atuação e das limitações encontradas quanto ao encaminhado nas recomendações emanadas do controle interno.
- Propor melhorias ao Sistema de Controle Interno do Município de Torres.

A justificativa para a realização de tal estudo apoia-se no fato de que, como servidora pública da Prefeitura de Torres, tenho a oportunidade de realizar um estudo no Sistema de Controle Interno do município e, dessa forma, analisar a efetividade dos trabalhos realizados por este setor no âmbito da Administração Pública Municipal. Justifica-se, portanto, esta pesquisa devido à importância do controle interno na gestão dos recursos públicos, na fiscalização da observância aos princípios da Administração Pública, devendo desenvolver suas atribuições legais de maneira preventiva e corretiva.

O Sistema de Controle Interno possui grande relevância para o gestor público que visa uma administração eficiente dos recursos, dado a sua característica de auxiliar e orientar quanto ao atendimento aos princípios constitucionais, em especial da legalidade. Devido ao fato de sua existência na estrutura administrativa municipal dar-se por uma obrigatoriedade legal, existe a possibilidade do Sistema de Controle Interno ser tão somente um setor auxiliar ao exercício do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado. Diante de tal possibilidade, é relevante um estudo que busca verificar a efetividade das ações realizadas pelo controle interno, sobretudo no que compete à implementação das recomendações, sejam elas elaboradas pelos seus membros ou aquelas encaminhadas pelos auditores externos do Tribunal de Contas.

Considerando que o trabalho realizado pelos gestores e servidores públicos não pode ser constantemente monitorado, deLeon (2010, p. 574) esboça um questionamento relevante:

Carl Friedrich (1940) e Herbert Finer (1941), em sua conhecida troca de opiniões sobre *accountability*, delinearam uma questão fundamental para a administração: é suficiente que os funcionários públicos tenham profundo senso de responsabilidade em relação ao bem estar público (Friederich) ou também é necessário (e talvez ainda mais importante) que estejam sujeitos a controles externos formais (Finer)?

Com este estudo, não se busca findar o assunto, mas sim, evidenciar a importância dos serviços realizados pelo Sistema de Controle Interno, apresentando como se dá o seu funcionamento na Administração Pública Municipal. Com isso, busca-se também proporcionar aos servidores designados para atuar no controle interno informações que possibilitem aperfeiçoar seus trabalhos, contribuindo para o desenvolvimento da administração municipal.

A fim de organizar este estudo, ele foi estruturado em seis seções. Após essa introdução, na segunda seção, foi elaborado um referencial teórico abordando o controle interno na Administração Pública, em especial no contexto municipal, e a terceira seção apresenta a organização, quando se buscou caracterizar o Sistema de Controle Interno no Município de Torres, através da descrição das principais atribuições legais, no intuito de dimensionar o tema a ser tratado. As seções quatro e cinco descrevem os procedimentos metodológicos adotados e as análises realizadas, respectivamente, e, por fim, a seis contém as considerações finais que se chegou com essa pesquisa.

2. CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Esta seção tem por objetivo fazer uma introdução ao tema do controle interno, apresentando conceitos, funções, evolução na legislação, bem como o embasamento legal para sua obrigatoriedade na Administração Pública, que neste trabalho foi conceituada considerando-se a legislação brasileira por tratar-se de um estudo realizado no Poder Executivo, focando especialmente na sua importância para a esfera municipal. Contudo, é importante traçar primeiramente alguns conceitos e a relação que o controle interno possui com a Administração Pública.

2.1 A Administração Pública

Conforme Castro (2018) coloca, a Administração Pública pode ser compreendida como a atividade que o Estado exerce para atender às necessidades coletivas, possuindo característica neutra, estando vinculada às normas e às técnicas, servindo também como um instrumento nas funções políticas do governo. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 definiu a estrutura do Estado no *caput* do artigo 18, dispondo que *“a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”*

Nesse contexto, é importante traçar a distinção entre os conceitos de “governo” e “Administração Pública”. Para Hely Lopes Meirelles (1999, *apud* CASTRO, 2018), o conceito de “governo” deve ser analisado tanto em sentido formal, como material. O primeiro, seria uma abordagem quanto ao conjunto constitucional de Poderes e órgãos, e o segundo, uma análise quanto à complexidade das funções estatais básicas. Já a expressão “Administração Pública”, Castro (2018) define como sendo, em sentido formal, o complexo de órgãos e funções criados para a execução dos objetivos do governo e, em sentido material, como sendo os serviços públicos.

Enquanto a atividade do Governo é discricionária, fundamentada de acordo com determinada orientação política, ideológica ou doutrinária, a ação de administrar é neutra, vinculada à norma ou à técnica. Desse modo, pode-se dizer que o governo age independentemente, enquanto a administração o faz de maneira hierarquizada (CASTRO, 2018, I. 764-767).

Diferente da administração privada, na área pública somente é possível fazer aquilo que a legislação autoriza e, nesse sentido, Castro (2018) destaca que os atos do Estado tornam-se legítimos quando correspondem à sua finalidade, ou seja, ao bem comum de todos compreendidos em seu território. Nessa sequência, o princípio da legalidade, associado à finalidade do Estado, limita a ação do gestor público.

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. (...) As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõem. (MEIRELLES, 1999 *apud* CASTRO, 2018, I. 848-851)

Cavalheiro e Flores (2007) diferenciam a administração pública da realizada na iniciativa privada, indicando que não há como comparar as duas, uma vez que a primeira tem o dever de sempre observar os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, previstos no caput do artigo 37 da Constituição da República de 1988, bem como os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Neste sentido, “*o administrador deve planejar, organizar, dirigir e controlar os recursos humanos, técnicos e materiais postos à sua disposição, devendo, sobre esta gestão, prestar as devidas contas (accountability)*”. (CAVALHEIRO, 2007, p.14)

Segundo os mesmos autores, e conforme está expresso no parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, é inerente à Administração Pública o dever de prestar contas, sendo importante para a realização do controle a disponibilidade de mecanismos tanto para o gestor, como para a sociedade. Ele ainda salienta que “*nas organizações públicas, todos os que guardam e administram bens ou rendas têm o dever de prestar contas sobre essa responsabilidade*” (CAVALHEIRO e FLORES, 2007, p. 15).

2.2 Controles na Administração Pública

Ao conceituar “controle”, Castro (2018, I. 7551-7554) salienta que:

O vocábulo *controle* tem origem no latim *rotulum*, que designava a relação dos contribuintes. Era a partir dessa lista que se contratava a operação do cobrador de impostos. Incorporado em definitivo pelos diversos idiomas, o vocábulo *controle* tem sentido amplo, podendo significar dominação (hierarquia/subordinação), direção (comando), limitação (proibição), vigilância (fiscalização contínua), verificação (exame), registro (identificação).

No entendimento de Hely Lopes Meirelles (1999, *apud* CASTRO, 2018), a execução do controle na Administração Pública está ligada à prerrogativa de se realizar entre os Poderes, Órgãos ou Autoridades, a vigilância, a orientação e a correção sobre as condutas funcionais praticadas. Nesse sentido, é possível entender que o controle, em especial o controle realizado nos outros, deve estar presente em todos os níveis e setores, sendo essencial a participação de todos os atores, cidadãos e autoridades. Para Castro (2018), a prática do controle é muitas vezes rejeitada pelas pessoas, pelos órgãos públicos e empresas, por ser considerado um procedimento inconveniente e inoportuno.

As causas da rejeição ao controle são inerentes à natureza humana. Na infância, as crianças são controladas pelos pais. Quando chegam à escola, são controladas pelos professores. No período do regime autoritário, o cidadão era controlado até na forma de se expressar. Quem viveu naquela época sabe o que representava estar submetido à censura e à vigilância da palavra e da opinião. (CASTRO, 2018, I. 7577-7580)

Castro (2018) adota dois sentidos para o controle administrativo: um negativo e outro positivo. O controle negativo, de acordo com o autor, está relacionado ao controle exercido sobre as pessoas, típico do que é executado nas corregedorias. Já a percepção de controle positivo está mais ligada à sua utilização como ferramenta ou instrumento de apoio à gestão, no desempenho da função administrativa e *“representa o dispositivo típico das auditorias operacionais ou do sistema de controle interno e está prevista na Constituição Federal, em seu art. 74”* (CASTRO, 2018, I. 7615-7616).

Em 1964, com a publicação da Lei Federal nº 4.320, foram apresentadas as expressões controle interno e controle externo, bem como se estabeleceu como sendo do Poder Executivo a responsabilidade pela realização do controle interno. No entanto, conforme aponta Róllo (2007, p.44), com a Constituição de 1988, coube ao *“Executivo a integração dos sistemas de controle interno, por lhe competir a*

elaboração e o encaminhamento da prestação de contas anual da entidade governamental para julgamento pelo Legislativo”.

Em 1967, com a publicação do Decreto-Lei nº 200, definiu-se a necessidade de execução do controle das atividades na Administração Federal em todos os níveis e órgãos, através da fiscalização na utilização dos recursos e na execução de programas. Para Castro (2018) essa norma foi e é considerada a base legal que sustentou a grande reforma administrativa realizada no país, com ênfase em princípios consagrados ainda aplicados na Administração Pública.

Attie (2010 *apud* Machado, 2015, p. 13) define o conceito de controle interno como:

(...) o plano de organização e o conjunto coordenado de métodos e medidas, adotados pela entidade, para proteger o seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração.\(...)

Para Róllo (2007), cada servidor é responsável por realizar o controle na sua área, fazendo com que todas as atividades desenvolvidas pela Administração sejam devidamente controladas. Assim, a responsabilidade por exercer o controle interno não se limita apenas aos órgãos criados para essa finalidade, podendo estar distribuída também nos vários segmentos do serviço público. A autora define, dessa forma, o controle interno “*como o conjunto de normas, técnicas e instrumentos utilizados pelos gestores para assegurar que as ações de órgãos ou unidades sob sua responsabilidade ocorram de acordo com o planejado*” (RÓLLO, 2007, p.42).

Também nesse sentido, Castro (2018) aponta que o controle interno é fundamental para o gestor público, pois permite a este obter segurança nos atos praticados ou delegados a terceiros, tendo por objetivo funcionar como um recurso auxiliar, ao mesmo tempo que serve de instrumento para a proteção e defesa do cidadão.

A atividade de controle vinculada, inicialmente, às finanças das empresas, pode ser aplicada às finanças pessoais. O equilíbrio do orçamento individual depende do controle que se exerce sobre os gastos, de forma a compatibilizá-los com a receita. Princípio que se consolidou no setor público com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Deve-se manter o controle orçamentário da *res* (coisa) pública, por ser um recurso da sociedade, gerido por agentes públicos em prol da coletividade. (CASTRO, 2018, I. 7559-7562)

Ele elenca cinco finalidades principais para a existência de um controle interno na Administração Pública: a segurança no ato praticado e a obtenção de informação adequada, a promoção da eficiência operacional da entidade, o estímulo à obediência e ao respeito de políticas traçadas, a proteção dos ativos, e a inibição da corrupção. *“Trata-se de uma ferramenta fundamental, para realimentar todo o processo de planejamento na gestão pública, que nasce na etapa inicial dos trabalhos, para retornar como recurso indispensável na fase de avaliação dos rumos traçados”*. (CASTRO, 2018, l. 7617-7618)

Botelho (2014) faz uma conceituação mais detalhada ao colocar que o controle interno, composto por servidores públicos do órgão, e vinculado diretamente ao administrador, além da função de controle administrativo, possui o poder de normatizar os procedimentos, através de instruções normativas, para a estruturação de padrões a serem seguidos na estrutura organizacional, uniformizando a atuação da Administração Pública, exercendo também a função de acompanhar os atos que estão sendo executados e indicando as ações necessárias a atender à legislação, seja de modo opinativo, preventivo ou corretivo. Para o autor, a definição de controle interno mais abrangente é a dada pela auditora Maria Luciene Cartaxo Fernandes, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará:

É o conjunto complexo e organizado de regras e normas, de unidades, de princípios, métodos, procedimentos e equipamentos coordenados entre si, que busca o fim precípua de realizar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas de governo, bem como de comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional nas unidades da administração pública. (Maria Luciene Cartaxo Fernandes - TCE/Ceará, *apud* BOTELHO, 2014, p. 30)

Dessa forma, fica evidente que o Sistema de Controle Interno é um conjunto complexo que não está limitado a atuar somente com uma única fonte de informações ou só no que se refere às demonstrações contábeis. Ele se relaciona com todos os atos da Administração Pública e, por isso, deve estar organizado para poder estabelecer a organização dos procedimentos e rotinas das unidades administrativas.

A legislação impõe a existência do controle interno, dando-lhe atribuições diversas, mas não define a metodologia a ser feita, o que muitas vezes torna-o de difícil aplicação, tendo em vista o despreparo das administrações públicas e a falta de vontade política

para que ele seja uma ferramenta importante para a gestão pública. (ANDRADE, 2017, p. 13)

2.3 O Sistema de Controle Interno

Com a Constituição Federal de 1988, foi disciplinado o Sistema de Controle Interno, devendo ser mantido por cada Poder da Federação, com a função de apoiar o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, e ainda definindo para o Poder Legislativo Municipal a competência para o exercício do controle externo, e a implementação do sistema de controle interno pelo Executivo Municipal.

Botelho (2014, p. 27) conceitua o Sistema de Controle Interno na administração municipal como sendo “*o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados, utilizados com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração sejam alcançados*”. Ele salienta que esses planos, métodos e procedimentos devem adotar formas confiáveis e concretas, e, para alcançar os objetivos do Poder Público, é necessário que sejam evidenciados os eventuais desvios constatados durante a gestão.

De acordo com Almeida (1996, p. 55, apud Róllo, 2007, p. 44) “*o sistema de controle interno deve ser estabelecido com rotinas, de modo que uma área controle a outra. Com todas as áreas funcionando de acordo com o estabelecido, existirá um controle interno*”. Assim,

O sistema de controle interno se constitui na alma do plano de organização de qualquer entidade, fundamentalmente comprometido com a realização dos objetivos da própria Administração, os quais constituem a razão de sua existência. (FACCIONI, 2001 *apud* RÓLLO, 2007, p. 45)

Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, estabeleceu a obrigatoriedade da participação do responsável pelo controle interno nos relatórios de gestão fiscal. Botelho (2014, p. 24) coloca que, conforme o artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi atribuída a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento da legislação aos Sistemas de Controle Interno e “*podemos concluir que será missão do Órgão Central de Controle Interno do Município aferir, acompanhar e fiscalizar o processo de convergência das demonstrações contábeis*”.

Segundo Castro (2018, l. 8671-8672), “*as responsabilidades dos agentes municipais foram substancialmente aumentadas, porque, na sua essência, a lei*

proibiu que a gestão de um Prefeito sobrecarregasse a gestão de um futuro administrador (...)". Dessa forma, para evitar sanções como multas, inelegibilidade ou prisão, o sistema de controle interno passou a ser fundamental.

Considerando que o sistema de controle interno deve contribuir para o controle externo, os relatórios periódicos elaborados pela controladoria poderão ser utilizados como base de fiscalização, logo eles não podem ocultar informações para os tribunais de contas, porque, por ocasião das inspeções técnicas, eles serão analisados. (ANDRADE, 2017, p. 14)

Para funcionar adequadamente, Róllo (2007, p. 45) coloca que o sistema de controle interno, além de possuir um planejamento efetivo e procedimentos e práticas eficientes instituídos, deve possuir um quadro de servidores competentes envolvidos.

Nesse sentido, o gestor público, para precaver-se, deve buscar a qualificação dos servidores e escolher gestores e lideranças com perfil gerencial apropriado, com alto grau de comprometimento e responsabilidade, para arrecadar receitas, gerir os recursos colocados à sua disposição, bem como para fiscalizar e controlar o seu uso. (RÓLLO, 2007, p. 46)

Para Botelho (2014), a Central de Controle Interno no município deve estar constituído com independência funcional e orçamentária, com equipe técnica qualificada para exercer suas atribuições, sem vinculação a qualquer outra unidade administrativa no âmbito da estrutura organizacional municipal. Dessa forma, "*os servidores lotados no órgão de controle estão impedidos de exercer outras atribuições, concomitantemente, e não devem integrar comissões, conselhos ou qualquer outro tipo de colegiado.*" (BOTELHO, 2014, p. 28)

O mesmo autor salienta que, em alguns casos, optou-se por instituir-se uma Comissão de Controle Interno, com a nomeação de servidores de carreira, o que não seria recomendável a longo prazo, apenas devendo ocorrer transitoriamente até a criação de um órgão regido por regulamento próprio.

O Sistema de Controle Interno, para se tornar eficaz, necessita de um regimento interno e de um plano de atuação, devidamente coordenado por servidor probo e de extrema confiança do administrador, devendo possuir *status* igual ou superior ao de secretário municipal e remuneração condizente. (BOTELHO, 2014, p. 28)

Para Róllo (2007), como instrumento de controle, a estrutura administrativa do próprio órgão público deve estar organizada de modo que a definição das áreas de

atuação esteja clara, bem como os cargos, atribuições e responsabilidades de cada servidor público se apresentem bem definidos. No entanto, ainda há certa resistência, ou falta de incentivo, por parte de alguns gestores no que compete ao sistema de controle interno. Dessa forma “*o controle interno eficaz não é contra o gestor, mas serve para que este não seja surpreendido pelo controle externo (...)*” (RÔLLO, 2007, p. 48).

No município, o Prefeito executa as funções de agente político e gestor administrativo ao mesmo tempo. Perante a Constituição Federal, (...) é julgado como político pelo Legislativo e como gestor administrativo pelo Tribunal de Contas. A Constituição Federal definiu ainda que o Município (...) deve instituir controle interno como apoio ao externo (CASTRO, 2018, l. 8620-8623).

Ao Chefe do Poder Executivo Municipal resta obedecer aos princípios da Administração Pública no exercício da sua função administrativa como gestor municipal. Dessa forma, segundo Cavalheiro e Flores (2007, p. 49), a fiscalização exercida pelo município através do seu Sistema de Controle Interno terá “*atuação prévia, concomitante e posterior aos atos administrativos*”, e terá por objetivo a “*avaliação da ação governamental e da gestão fiscal dos administradores, por intermédio de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (...)*”, abrangendo todos os órgãos e agentes públicos de ambos os Poderes Legislativo e Executivo que compõem o Sistema.

O Sistema de Controle Interno poderá ser constituído de vários subsistemas, que devem atuar de forma harmônica e integrada, para que possa dar informações instantâneas à administração pública, visando à tomada de decisão e à boa gestão dos recursos públicos (...). (ANDRADE, 2017, p. 14)

Para Andrade (2017), conforme a complexidade da Administração Pública municipal vai aumentando, os sistemas de controle interno devem se aprimorar, tanto na questão de capacitação dos servidores públicos envolvidos, como no sentido de reduzir os custos, considerando sempre o cumprimento dos princípios da Administração Pública. E, para isso, é fundamental que os gestores públicos tenham conhecimento claro e objetivo quanto às atribuições dos controles internos e saibam utilizar essa ferramenta de forma articulada e integrada na gestão municipal.

Para Cavalheiro (2007, p. 54) “*a padronização dos mecanismos e da forma de atuação do controle interno municipal é de vital importância*”. No exercício do seu

papel normatizador, o sistema de controle interno municipal pode elaborar manuais de procedimentos, como emitir instruções normativas com observância obrigatória no âmbito municipal.

Todo o trabalho sugerido de normatização, desde a missão, visão e valores da instituição, o organograma, a identificação dos processos, atividades e tarefas, o perfil dos cargos, as rotinas, as regras internas de comportamento e o código de ética da instituição, devem ser objetos de manualização, trabalho este que sugerimos seja feito pela Unidade de Controle.(CAVALHEIRO, 2007, p. 54)

Conforme Cruz e Glock (2003 *apud* Aurélio, 2015, p. 13) o controle exercido relaciona-se com o ato de planejar e auxilia na obtenção do resultado pretendido, e na Administração Pública ainda permite ter-se a garantia da observância aos preceitos legais.

Com a finalidade de orientar os municípios na efetivação da implementação e na garantia de um constante aperfeiçoamento dos meios utilizados pelo sistema de controle interno, permitindo a fiscalização eficaz da Administração Pública, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul elaborou a Resolução nº 936 de 2012, na qual consta a definição de sistema de controle interno como sendo o “*conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno previstas na Constituição e normatizadas em cada nível de governo*” (Art. 2º, II).

A Resolução trouxe critérios para a instituição dos sistemas pelos municípios, como a obrigatoriedade da criação dar-se por meio de lei municipal, as centrais dos sistemas serem compostas apenas por servidores em cargos efetivos em categorias profissionais distintas, designados para atuarem exclusivamente no controle interno. Além disso, determinou o desenvolvimento de alguns procedimentos, como a elaboração prévia pelas centrais de planos de trabalho, de relatórios periódicos, com indicação dos resultados das medidas corretivas encaminhadas pelo controle interno.

Crepaldi (2000, *apud* Aurélio, 2015, p. 24), ao entender os sistemas de controle interno, coloca que eles se caracterizam como controles contábeis e controles administrativos, englobando toda a organização.

(...) os controles contábeis se referem ao patrimônio e a fidedignidade das informações contábeis enquanto que os controles administrativos englobam os métodos e procedimentos que visam a

adesão às políticas estratégicas e a eficiência operacional da organização. (CREPALDI, 2000, *apud* AURÉLIO, 2015, p. 24)

A Resolução nº 1.006 de 2014, do Tribunal de Contas do Estado, referente à apreciação das contas de governo, prevê a possibilidade de emissão prévia de parecer desfavorável ou julgamento pela irregularidade das contas dos agentes públicos quando o Sistema de Controle Interno for deficiente e isso tenha impedido ou dificultado de alguma forma a promoção de “*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*” (Art. 2º, X).

Para Botelho (2014), além da independência funcional, o Sistema de Controle Interno precisa ter equipamentos modernos e seguros, possuindo também sistemas de segurança, com acesso restrito aos servidores que atuam no controle interno. É importante que eles tenham uma identificação especial e não devem ter acesso restringido a nenhum setor da administração municipal.

3. O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO MUNICÍPIO DE TORRES

O Município de Torres localiza-se na região metropolitana de Porto Alegre, no extremo norte do litoral do Estado do Rio Grande do Sul. É a única praia gaúcha que possui paredões rochosos à beira-mar e uma ilha marítima, também caracterizada por ser a Unidade de Conservação Federal Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos - Revis da Ilha dos Lobos. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - o Município possui uma população estimada de 38.732 pessoas para o ano de 2019, apresentando um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,762, de acordo com o último censo realizado em 2010.

Conforme a Lei Orgânica do Município, que dispõe em seus artigos 125 e 126 sobre o exercício do controle externo e interno, ficou estabelecido que o Poder Executivo Municipal deverá manter um sistema de controle interno para "*I - criar condições à realização de receita e despesa; II - acompanhar as execuções de programas de trabalho e do orçamento; III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores*". Ficou estabelecido também que o Legislativo municipal, auxiliado pelo Tribunal de Contas, e o sistema de controle interno são responsáveis por realizar a fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Sistema de Controle Interno do Município de Torres foi instituído em 2001, através da Lei Municipal nº 3.592, posteriormente revogada pela Lei nº 4.785 em 2015, e constitui atividade administrativa permanente, sendo a participação do servidor público considerada de relevante serviço público obrigatório. Está integrado à estrutura do Gabinete do Prefeito, possuindo um órgão específico para a coordenação central, atualmente composta por 03 (três) servidores designados através da Portaria nº 001/2019, pertencentes a cargos de provimento efetivo, denominada Central do Sistema de Controle Interno, com a função de desempenhar grande parte das atribuições definidas na lei de criação do Sistema. O Quadro 01 que segue apresenta a composição atual da Central de Controle Interno de Torres.

Quadro 01: Composição da Central de Controle Interno

FUNÇÃO NA CCI	NOME	CARGO EFETIVO	FORMAÇÃO
Presidente	Julivan de Mello Ramos	Monitor	Direito
Membro	Josiane Lippert Motta Magnus	Agente Administrativo Auxiliar	Pedagogia
Membro	Artur da Silva Perraro	Agente Administrativo	Administração

Os servidores para compor a Central de Controle Interno devem ter escolaridade mínima de ensino médio e pertencerem a categorias profissionais distintas, conforme está expresso no artigo 4º da Lei Municipal 4.785, de 25 de março de 2015. Ainda de acordo com esse artigo, não podem ser designados para a Central aqueles servidores que tenham sido declarados responsáveis pela prática de atos irregulares ou lesivos ao patrimônio público, tanto administrativa, como judicialmente. Eles são designados pelo Chefe do Executivo para integrar a Central por um período de 1 (um) ano, podendo haver a recondução por períodos iguais e sucessivos, conforme o Regimento Interno do Sistema de Controle Interno, Decreto Municipal nº 38, de 28 de maio de 2002. Para o desempenho da função na Central, os membros recebem uma gratificação no valor de R\$ 795,00, sendo a gratificação do Presidente, designado pelo Prefeito, no valor de R\$ 1.215,29.

No Regimento Interno também está expresso que o sistema de controle interno do município deverá “*promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e eficiência na administração dos recursos e bens públicos municipais*”. (Art. 1º, *caput*). Dentre outros procedimentos previstos na norma, o Sistema de Controle Interno deverá formalizar, através de Recomendações, as irregularidades apontadas, bem como a indicação das soluções, que serão apuradas em avaliações posteriores.

O Sistema é formado também por Órgãos Setoriais, que são órgãos integrados representados, de acordo com a legislação municipal, por um servidor em cargo de provimento efetivo de cada Secretaria Municipal, dos Gabinetes do Prefeito e do Vice-Prefeito, da Procuradoria Geral e da Câmara Municipal de Vereadores. Atualmente a Prefeitura está organizada estruturalmente em 11 (onze) secretarias: Secretaria de Administração e Atendimento ao Cidadão, Secretaria de

Desenvolvimento Rural e Pesca, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Planejamento e Participação Cidadã, Secretaria de Trabalho, Indústria e Comércio, Secretaria de Educação, Secretaria de Obras e Serviços Públicos, Secretaria da Saúde, Secretaria do Meio Ambiente e Urbanismo, Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte e Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. Dessa forma, totalizam 15 (quinze) Órgãos Setoriais no Sistema de Controle Interno.

Os servidores indicados pelas chefias em cada Órgão Setorial são responsáveis pelo desempenho do controle interno em suas respectivas unidades, devendo remeter à Central toda documentação relativa ao Sistema. Para o desempenho dessa função, os controladores nos órgãos setoriais não percebem gratificação especial, tampouco deixam de exercer as funções de seus cargos efetivos, ao contrário dos servidores designados para a Central, que passam a exercer as atribuições no setor de controle interno em dedicação exclusiva. No entanto, não há relação de subordinação entre os órgãos que formam o Sistema de Controle Interno, sendo atribuição da Central orientar através de recomendações, que, quando aprovadas pelo Prefeito Municipal, passam a ter caráter normativo no âmbito do Poder Executivo Municipal.

De acordo com a Lei Municipal 4.785, de 25 de março de 2015, o Sistema de Controle Interno recebe assessoria do órgão jurídico municipal continuamente e é responsável por avaliar o cumprimento de diretrizes, metas e objetivos apresentados no Plano Plurianual, e verificar o alcance das metas definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como controlar a execução orçamentária, os limites e condições para a realização de operações de crédito e a destinação de recursos para os setores público e privado. Deve avaliar os procedimentos adotados para a realização da receita e da despesa públicas, o montante da dívida e as condições de endividamento do Município, assim como os resultados obtidos na execução de programas e na aplicação dos recursos.

Deve averiguar o cumprimento do limite da despesa total com pessoal e considerar as medidas adotadas para a sua adequação, criando também condições para a atuação do controle externo. Verificar o cumprimento do limite de gastos totais do legislativo municipal, a correta aplicação das transferências voluntárias, a escrituração das contas públicas e a implementação das soluções indicadas para as

falhas apontadas dos expedientes encaminhados, acompanhando a gestão patrimonial e apreciando o relatório de gestão fiscal.

O Sistema de Controle Interno foi criado, portanto, com a finalidade de servir como uma ferramenta para auxiliar o gestor público no que concerne às obrigações legais, podendo ser corretiva ou preventiva, e, conforme Cauper (2016, p. 16) ressalta, *“a utilização do controle interno, em qualquer que seja a área, necessita propiciar a detecção de toda e qualquer natureza de irregularidade, além, claro, fornecer relatórios consistentes e eficientes para a tomada de decisões.”*

Para Botelho (2014) a Central de Controle Interno deve possuir total autonomia funcional, sendo responsável pela expedição de atos normativos e regulamentares, devendo adotar procedimentos de controle e fiscalização quanto à gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, atestando a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia dos programas de governo. Ou seja, deve seguir o preconizado na Constituição Federal e garantir que o administrador também siga.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Sendo um estudo de caso com viés exploratório, uma vez que não se tem conhecimento de outros estudos realizados no Município de Torres com o mesmo enfoque, foi realizada uma pesquisa qualitativa, utilizando-se como procedimento técnico de coleta de dados a pesquisa documental, tanto no âmbito interno, como externo à Administração Municipal. A pesquisa documental também serviu de base para a análise comparativa entre os relatórios elaborados pelo controle externo e interno e para a verificação da implementação de eventuais recomendações encaminhadas aos gestores públicos.

A documentação externa foi constituída pelo acervo bibliográfico publicado até o momento do estudo, no que se refere à legislação, obrigatoriedade e importância do Sistema de Controle Interno na Administração Pública Municipal, bem como resoluções e relatórios de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul no Município de Torres, que estavam disponibilizados para acesso público em sítio eletrônico do órgão.

A pesquisa documental interna foi composta da leitura e análise dos relatórios, recomendações, memorandos, ofícios, manifestações e planos de trabalho elaborados pela Central do Sistema de Controle Interno. Esses documentos foram disponibilizados por meio eletrônico após solicitação realizada no Protocolo Geral da Prefeitura de Torres. O estudo de campo está caracterizado também, pois a pesquisadora é servidora do quadro efetivo do Município, e, dessa forma, foi possível realizar uma observação direta das atividades desenvolvidas pelos servidores na Central, bem como captar a percepção dos membros da Central de Controle Interno por meio de entrevistas semiestruturadas em conjunto e aplicação de questionário individual.

A pesquisa bibliográfica serviu de base para análise dos dados coletados e foi composta principalmente de livros e artigos científicos, focados principalmente nos diversos posicionamentos acerca do controle interno na Administração Pública, em especial o *“Manual prático de controle interno na Administração Pública Municipal”*, de Milton Mendes Botelho, publicado em 2014.

4.1 Documentação externa

A fim de instruir a análise documental coletada junto ao portal eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), bem como os documentos fornecidos pela Central do Sistema de Controle Interno do Município de Torres, foi realizado um breve estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e da Resolução nº 936 de 2012 do TCE/RS, na qual estão dispostas as diretrizes a serem observadas pelo setor de controle interno municipal no que compete à sua estruturação e seu funcionamento. A análise destas normas é fundamental para compreender o funcionamento do Sistema de Controle Interno Municipal de Torres, uma vez que são utilizadas como instrumentos para nortear as atividades desenvolvidas pelos membros do setor.

O Tribunal de Contas do Estado, através do artigo 3º da Resolução nº 936/2012, definiu que na lei municipal de instituição do sistema de controle interno, além do que já consta na Constituição Federal, deve prever que todos os órgãos e entidades municipais, tanto do Executivo, como Legislativo, submetem-se aos atos de fiscalização da Central de Controle Interno, bem como deve estar preestabelecido a sua forma de atuação através da:

- a) definição da estrutura organizacional da UCCI, de suas atribuições e da respectiva forma de exercício;
- b) indicação dos itens de verificação obrigatória por parte do controle interno, contemplando, em especial, as áreas da contabilidade, de orçamento, de patrimônio, das finanças públicas, da gestão administrativa e de pessoal, incluídos os atos de admissão, bem como o atendimento do parágrafo único do artigo 54 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
- c) elaboração de orientação normativa e fixação de prazos a serem cumpridos pelos órgãos e entidades auditados internamente para resposta aos questionamentos formulados e aos relatórios elaborados pela UCCI, assim como para a adoção das medidas corretivas demandadas;
- d) indicação do dever de os responsáveis pela UCCI darem ciência aos respectivos administradores e ao Tribunal de Contas das irregularidades ou ilegalidades constatadas no curso da fiscalização interna, bem como o momento e a forma de adoção dessas providências, sob pena de sua responsabilização solidária, nos termos do disposto no artigo 74, § 1º, da Constituição. (Resolução TCE/RS nº 936/2012, artigo 3º, inciso II)

Dessa forma, foi realizada uma busca no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado a fim de encontrar dados referentes às auditorias externas realizadas no Município de Torres. Na escolha dos períodos a serem analisados, foi primeiramente realizada uma busca geral, entre os anos de 2015 e 2019 para verificar quais anos havia o maior número de documentos relevantes para a pesquisa, como relatórios de auditorias, pareceres, julgamentos de contas, e demais documentos contendo apontamentos.

Nessa primeira busca, verificou-se que grande parte da documentação ainda se encontrava com restrição de acesso público, principalmente nos anos de 2015 e 2016, os dois últimos anos do mandato da Prefeita Nílvia Pinto Pereira, porém, já estavam disponibilizados alguns pareceres com apontamentos. Outros dois anos utilizados na pesquisa foram 2017 e 2018, correspondentes aos primeiros anos do mandato do atual gestor, Prefeito Carlos Alberto Matos de Souza, cujas documentações possuíam menos restrição de acesso.

Com base nessa demarcação temporal, foi dado início à análise da documentação encontrada, começando pelo ano de 2015, que em Parecer MPC 15020/2016 traz um resumo dos apontamentos feitos pelos auditores externos do Tribunal de Contas em Relatório de Auditoria. Entre os apontamentos realizados, está a indicação de que a Central de Controle Interno do Município tem ausência de um plano de trabalho mais efetivo, sendo sua atuação limitada, com análises possuindo pouca abrangência e profundidade.

No ano de 2016, em Parecer MPC 14261/2018, entre as irregularidades encontradas nas auditorias externas realizadas, novamente houve o apontamento quanto a deficiências no funcionamento do sistema de controle interno municipal. Cabe ressaltar aqui que este apontamento já havia sido matéria em decisões anteriores, com imposição de multa e advertência ao gestor nos exercícios passados. Os itens apontados pelos auditores em 2016 foram: a ineficiência do plano de trabalho como instrumento de planejamento, com trabalhos realizados sem evidência do planejamento no exame das matérias, superficialidade nas análises, descrição insuficiente dos procedimentos de auditoria interna, grupos de amostras sem descrição da população analisada.

Já no Parecer MPC nº 4705/2018, relativo ao processo de avaliação das Contas de Governo para o exercício de 2016, foram apontadas irregularidades quanto à transparência das informações e da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), no que se refere às informações contidas no sítio eletrônico da Prefeitura, no caso, a falta de detalhes das informações publicadas, como a falta de dados para o acompanhamento dos programas, das ações, dos projetos e das obras executadas pelo Executivo, para a verificação da administração do patrimônio público (imóveis, veículos, diárias). Foi apontado a ausência de instrumento normativo local regulamentador da Lei de Acesso à Informação, porém, sabe-se que há o Decreto Municipal nº 295/2014 que regulamenta a política de acesso às informações públicas no Município, instituindo regras específicas complementares à norma federal.

Para o exercício de 2017, teve-se acesso ao Relatório de Auditoria de Regularidade, cuja verificação *in loco* foi realizada pelos auditores externos do Tribunal de Contas entre os dias 20 a 24 de novembro de 2017. Foram apontadas irregularidades na criação de cargos comissionados, mais precisamente quanto ao desvio de finalidade no provimento e exercício de cargos de assessores, devido à falta de detalhes nas atribuições desenvolvidas, bem como dos pré-requisitos para os cargos. Quanto a esse apontamento, foi recomendado ao Gestor, devido a ser o seu primeiro ano de mandato, a reestruturação do quadro de pessoal.

Ocorreu também o apontamento quanto ao descumprimento de carga horária por profissionais médicos, verificado através dos registros de ponto. Ainda no mesmo ano, a Administração Municipal realizou a implementação de registro biométrico do ponto, que segundo os auditores externos, garantiria maior confiabilidade aos registros.

Ainda para o exercício de 2017, foi analisado o Relatório Consolidado sobre Contas de Governo, no qual foi possível verificar que os apontamentos realizados para o exercício anterior, em Parecer MPC nº 4705/2018, haviam sido sanados. Cabe ressaltar que, em 2017, não houve informações referentes a irregularidades no desempenho da Central de Controle Interno, concluindo-se, portanto, que as inconsistências encontradas pelos auditores externos, principalmente quanto ao plano de trabalho da Central, haviam sido regularizadas.

No Relatório de Auditoria de Regularidade para o exercício 2018, novamente houve apontamentos quanto à administração de pessoal, nesse caso, no que se refere à sistemática para o cômputo das horas extras. Também foi apontado a necessidade de sanar a deficiência na estrutura organizacional e funcional de setores da Administração Pública, principalmente nos fluxos dos processos administrativos, e a necessidade da criação de procedimentos de rotina especificados em norma, com identificação de setores, servidores responsáveis por cada etapa do processo.

Como o objetivo desta pesquisa é verificar se os gestores do Município estão fazendo uso das recomendações elaboradas pelo setor de controle, não é relevante abordar os demais procedimentos adotados pelo controle externo, tampouco analisar ou refletir sobre o resultado dos processos do Tribunal de Contas. Dessa forma, o que se verificou com a análise dos documentos disponíveis para os anos de 2015 a 2018 é que são poucos os apontamentos realizados que se repetiram nos anos, o que pode significar que o setor de controle interno do Município repassa as recomendações aos gestores para que haja a correção das irregularidades.

4.2 Documentação interna

Para a coleta de dados através de documentação produzida pela Central do Sistema de Controle Interno do Município de Torres, foi realizado a solicitação através do Protocolo Geral da Prefeitura, onde foi aberto o Processo Administrativo nº 12817/2019. A equipe da Central forneceu a documentação por meio eletrônico (e-mail), pois tratava-se de grande volume de folhas. A maior parte da documentação (Memorandos, Relatórios de Auditorias Internas, Manifestações) é referente a atividades desenvolvidas no ano de 2019, contendo também referências a verificações realizadas nos anos anteriores.

A Central disponibilizou o Plano de Trabalho anual, com um cronograma de trabalho, elaborado conforme está previsto no inciso I do parágrafo único do artigo 6º da Resolução nº 936/2012, referente ao ano de 2019, e nele estão dispostas o embasamento legal para a existência do Sistema de Controle Interno desde a sua instituição no município.

Figura 01 - Introdução do Plano de Trabalho da Central

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE TORRES
GABINETE DO PREFEITO
CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

PLANO DE TRABALHO – 2019

Considerações Iniciais

- ❑ O Sistema de Controle Interno, foi instituído no Município de Torres em 21 de novembro de 2001, através da Lei Municipal nº 3.592/2001, com o objetivo de promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e eficiência na administração dos recursos e bens públicos.
- ❑ Posteriormente outras leis promoveram alterações no Sistema de Controle Interno. Leis Municipais nº 3.983/2006 e nº 4.624/2014.
- ❑ A Lei Municipal nº 4.785/2015, atualmente em vigência, mantém o SISTEMA DE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO instituído no Município.
- ❑ Em 07 de março de 2012 foi expedida pelo TCE/RS a Resolução nº 936, que dispõe sobre diretrizes a serem observadas na estruturação e no funcionamento do sistema de controle interno municipal.
- ❑ O Regimento Interno da Central de Controle Interno foi aprovado em 28 de maio de 2002, através do Decreto nº 38/2002.
- ❑ O Sistema de Controle Interno Municipal de Torres, é integrada por servidores com cargo de provimento efetivo, designados através da Portaria de nº 001 / 2019, para atuação exclusiva durante o período de 01 de Janeiro à 31 de dezembro de 2020.

Função	Nome	Matrícula	Cargo Efetivo	Formação
Presidente	Julivan de Mello Ramos	5181	Monitor	Direito
Membro	Josiane Lippert Motta Magnus	1193	Agente Administrativo Auxiliar	Pedagogia
Membro	Artur da Silva Perraro	3154	Agente Administrativo	Administração

- ❑ Considerando o volume de atividades descritas no Regimento Interno e a extensão das verificações de obrigatoriedade constantes na Resolução TCE/RS nº 936/2012, a Central de Controle Interno deste município elaborou o seguinte Plano de Trabalho para o Exercício de 2019, não exaurindo todas as matérias a serem abordadas, uma vez que atenderá as inúmeras ocorrências e demandas que de praxe ocorrem durante o ano.

Fonte: Central do Sistema de Controle Interno de Torres (2019)

O cronograma de trabalho foi organizado por meses, ficando cada servidor incumbido de realizar auditorias internas em setores específicos das diversas secretarias municipais, obedecendo a pontos previstos na Resolução nº 936/2012 do TCE/RS, como a legalidade dos Atos Administrativos, a legalidade dos Atos de admissão de pessoal, os procedimentos licitatórios e a execução de contratos em vigor, bem como elaborar manifestações sobre demandas da Sociedade Civil, ou seja, denúncias encaminhadas por meio do Portal Eletrônico do TCE/RS, e outras manifestações relativas à gestão.

Figura 02 - Modelo do cronograma de trabalho - mês de Janeiro/2019

CRONOGRAMA DE TRABALHO				
Período	Auditor	Área envolvida	Objeto de análise	Itens de análise - Resolução TCE 936/12
Janeiro	ASP	RH - SAÚDE	- Acompanha processo nº 14.564/2018, demanda sociedade civil, atuação de servidora junto ao CAPS.	III, b) Legalidade dos Atos Administrativos derivados de pessoal.
		ADM - RH	- SIAPES - Sistema Informatizado de Auditoria de Pessoal – referente aos meses NOV-DEZ/18, conclusão até 31/01/19	III, a) Legalidade atos admissão pessoal.
		CÂMARA	- SIAPES - Sistema Informatizado de Auditoria de Pessoal – referente aos meses JUL-DEZ/18, conclusão até 31/01/19	III, a) Legalidade atos admissão pessoal.
		OBRAS - Trânsito	- Transporte público coletivo por ônibus – Acompanha contrato nº 230/2009, TORRESCAR, vigência até 19 de janeiro de 2019. Licitação ou renovação.	II, d) Procedimentos licitatórios e execução de contratos em vigor.
		CCI	- Acompanhamento demandas Espaço Controle Interno e Processo Eletrônico TCE, na ausência do Presidente. (14 a 31)	
	JLM	Arquivo	Caso retorne esse mês da licença saúde, fará o ajustamento do arquivo da CCI para os documentos do corrente ano.	
	JMR	Gestão	- MCI – Manifestação Conclusiva do Controle Interno, referente RGF – Relatório de Gestão Fiscal, do 3º Quadrimestre (Set - Dez / 18), do Poder Executivo e Legislativo. Conclusão até dia 30/01/19 . -Verificar e assinatura do PAD junto ao sistema SIAPC, do período de 01/01/2018 a 31/12/2018. -Verificar junto ao Processo Eletrônico do TCE-RS, as assinaturas pendentes, as diligências, atender as requisições, as pendências de envios e outros temas correlatos. - Verificar as Solicitações de Informações e os Questionários junto ao portal do TCE-RS (jurisdicionados/espaco do Controle Interno). -Férias de 14 de janeiro a 14 de fevereiro	-Conforme Determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar de nº 101/2000). - Conforme Resolução nº 766/2007 e Instrução Normativa nº 25/2007 do TCE-RS.

Fonte: Central do Sistema de Controle Interno de Torres (2019)

Para auxiliar o cumprimento do Plano de Trabalho, a Central de Controle Interno elaborou o Quadro de acompanhamento de atividades, no qual estão elencados os itens para as verificações obrigatórias previstas na Resolução nº 936/2012 do Tribunal de Contas.

Compõe a metodologia utilizada pela Central a consulta de dados no portal transparência do município, entrevistas e consultas diretamente nos setores auditados, bem como eventuais documentações emitidas pelo TCE/RS. Exemplo de auditoria interna que a Central de Controle Interno realiza durante o ano, seguindo o cronograma de trabalho, é referente ao controle dos gastos na Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, cujos dados são utilizados para avaliar as Contas de Gestão do Prefeito para o respectivo ano.

Figura 03 - Modelo do Quadro de Acompanhamento de Atividades

I – Quanto às RECEITAS, o exame:		Situação, Ações, Andamentos e/ou Providências
a) Das transferências intergovernamentais;	Relatório 008/2019. Processo 7237/2019. Sobre Receitas e Transferências Intergovernamentais.	Concluído
b) Do lançamento e cobrança dos tributos da competência local;		
c) Da cobrança da dívida ativa e dos títulos executivos emitidos pelo TCE;	Relatório de n° 12/2019. Processo 8846/2019. Sobre os Títulos de Créditos de TCE-RS	Concluído
d) Das operações de crédito, avais e garantias, bem como direitos e haveres do Município;	Relatório JLM n° 10/2019. Processo n° 8036/2019. Das Operações de Créditos.	Concluído
II – quanto às Despesas e ao Conjunto da Gestão:		Situação, Ações, Andamentos e/ou Providências
a) Exame da execução da folha de pagamento ;	Manifestação CCI n° 008/2019 Sobre: o pagamento do adicional de 15 e 25%.	Concluído
b) Exame da manutenção da frota de veículos e equipamentos ;		
c) Exame do controle e acompanhamento dos bens patrimoniais ;	Relatório ASP 013/19 - Protocolo nº 9286 / 2019 Objeto: Arquivo Municipal Relatórios ASP 49/2017 – ASP 11/2018 Memorando 033/19 – Gabinete do Prefeito	Recomenda Gestor, aguardando providências. * Acompanhamento pela CCI
d) Exame dos procedimentos licitatórios e execução de contratos em vigor;	Relatório ASP 01/19 Protocolo 650/19, sobre renovação contrato de concessão de serviço de transporte coletivo de passageiros por ônibus. Relatório ASP 02/19 Protocolo 2198/19, levantamento de gastos com Banheiros químicos, containers e coleta de água servida. Licitação Serviços Saúde – acompanhamento Memorandos 002, 004 e 005 /2019 - Consultas e	- Concluído - Enviado ao Gestor e agendado acompanhamento. Orientações sobre processo aquisição de equipamentos. (Protocolo 3070/19) - em andamento.

Fonte: Central do Sistema de Controle Interno de Torres (2019)

5. ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

De posse da documentação disponibilizada pela Central, foi realizada uma triagem para separar o que correspondia às rotinas administrativas, ao cumprimento das auditorias preestabelecidas no plano de trabalho e as demandas provenientes do Tribunal de Contas e dos setores da Administração. Após essa primeira segregação, verificou-se quais documentos possuíam recomendações aos gestores públicos, e quais já continham resposta dos gestores quanto à adoção ou não das recomendações. Paralelamente, foram organizadas e analisados os pontos mais relevantes das entrevistas realizadas, bem como as respostas ao questionário aplicado.

5.1 Análise da Documentação Interna

Conforme prevê o artigo 5º da Resolução nº 936 de 2012 do TCE/RS, a Central de Controle Interno de Torres é composta unicamente por servidores investidos em cargos de provimento efetivo, pertencentes a categorias profissionais distintas e com atuação exclusiva na unidade durante a vigência da portaria com designação. Para Botelho (2014) é assim que o setor de controle interno deve estar colocado na estrutura organizacional do município: sem vinculação aos demais setores da administração, formado por uma equipe técnica qualificada que não exerça outras atribuições concomitantemente.

Com o quadro de acompanhamento das atividades, analisado junto ao Plano de trabalho anual da Central de Controle Interno, observou-se que há uma sistematização dos processos e, além dos itens já previstos em legislação como obrigatórios para monitoramento e análise do controle interno, as demandas recebidas do Tribunal de Contas referentes às denúncias realizadas no sítio eletrônico daquele órgão e as demandas de iniciativa de setores da administração municipal e da própria Central ficam registradas em planilha. Apesar de ser um método simples de controle, Andrade (2017) evidencia que não há uma metodologia definida para a execução das atribuições do setor de controle interno municipal.

É importante ressaltar que, conforme verificado na documentação referente às auditorias externas do Tribunal de Contas, um dos apontamentos realizados havia sido inconsistências no plano de trabalho para os anos de 2015 e 2016, com falta de aprofundamentos e planejamentos. Porém, nos anos seguintes, os auditores externos não encontraram deficiências no trabalho da Central.

Conforme previsão no inciso II do parágrafo único do artigo 6º da Resolução nº 936/2012 do TCE/RS, a Central deve elaborar relatórios de auditorias internas de maneira periódica decorrente “(...) do cumprimento do plano anual de trabalho (...), com a indicação dos resultados de eventuais medidas corretivas sugeridas pela UCCI em face de irregularidades ou ilegalidades verificadas em exame precedente”. Assim, foi verificado na documentação disponibilizada pela Central que as auditorias internas são realizadas observando uma metodologia de pesquisa que abrange o acompanhamento de informações em processos administrativos e de emissão de relatórios através do Sistema Betha (sistema informatizado utilizado por alguns setores da Prefeitura).

Das recomendações analisadas, uma teve origem em uma manifestação da Comissão de Sindicância do Município. Após o recebimento na Central de Controle Interno do pedido da Comissão, no qual foi relatado a indisponibilidade de tempo para atuar nos inúmeros processos de apuração de irregularidades funcionais devido às outras atribuições dos cargos nos quais os membros da Comissão estão lotados, a Central sugeriu ao Prefeito a criação de uma nova comissão, com a finalidade de apoio à Comissão de Sindicância. Cabe ressaltar que em uma outra manifestação da Central, referente a um processo de abertura de sindicância contra uma servidora, já havia sido recomendado ao Prefeito a ampliação do número de servidores designados para a Comissão de Sindicância. Nas demais documentações fornecidas pela Central, não se observou informação sobre a adoção ou não desta recomendação pelo Gestor.

Outro ponto verificado pela Central foi o fornecimento e a utilização de equipamentos de proteção individuais (EPIs), com auditoria interna prevista em plano de trabalho devido às demandas de inspeção encaminhadas pelo Tribunal de Contas. Foram verificados a existência de contrato com a empresa prestadora de serviços terceirizados para limpeza, o fornecimento dos equipamentos de proteção,

os comprovantes de entrega dos equipamentos aos usuários e se eles efetivamente utilizam esses equipamentos, verificado através de entrevistas individuais. Durante a auditoria interna, foram observadas inconsistências pela equipe da Central, as quais foram sanadas durante o período de auditoria através de explicações fornecidas pelos servidores (Fiscais de Contratos, responsáveis pela fiscalização das atividades da empresa) dos setores auditados. Ao final da auditoria interna, foi recomendado pela equipe da Central de Controle Interno que a empresa contratada procedesse na instalação de sistema de ponto eletrônico ainda durante a vigência do contrato para o controle de efetividade dos seus colaboradores. Não foi encontrada informações quanto ao cumprimento desta recomendação.

Em análise documental realizada pela Central referente ao número de professores aposentados, com expectativa de aposentadoria até 2020 e quantos são contratados temporariamente, considerando dados já obtidos nos anos de 2017 e 2018, concluiu-se ser imprescindível a realização de concurso público para o provimento de Professores de Educação Infantil, Educação Básica, Áreas I e II, e Especialistas em Supervisão Escolar e Orientação Escolar, devido ao grande número de cargos vagos e alto número de contratados temporariamente. Neste último, a Central salienta que não devem virar regra, sob pena de apontamento pelo Tribunal de Contas do Estado, e que essas contratações temporárias já são realizadas há tempos pelo Município, sendo monitoradas em tempo real pelo Tribunal através do Sistema Informatizado de Auditoria de Pessoal (SIAPES).

Além disso, a equipe da Central alerta que a edição reiterada de leis para a contratação temporária de profissionais pode tornar-se prova contra o Gestor em processo de improbidade administrativa durante a aprovação de contas. Em conversa informal durante uma das entrevistas semiestruturadas com um dos membros da Central, tendo em vista a ausência de documentos formais com o retorno do Gestor quanto ao apontado na auditoria interna, foi exposto que a Administração comunicou verbalmente à Central que possui a pretensão de realizar concurso público para o preenchimento dos cargos efetivos vagos apontados, no entanto, nada mais concreto foi fornecido aos membros do Controle Interno pelo Gestor.

Um fato, já objeto de auditorias internas nos anos de 2017 e 2018, e novamente analisado no ano de 2019 pela equipe da Central, é o espaço utilizado como Arquivo Municipal, principalmente quanto ao espaço físico (limpeza, fechamento de acesso ao local, eliminação de infiltrações, goteiras e umidade) e à documentação (limpeza, classificação, organização e acondicionamento). A nova auditoria interna foi realizada no primeiro semestre de 2019, com vistorias *in loco* e entrevistas com diretores, traçando um comparativo com os relatórios dos anos anteriores.

Como justificativa para a realização de auditorias internas, a Central esclareceu que devido à mudança de sede do Centro Administrativo da Prefeitura em 2015, documentos de vários setores foram transferidos para o 9º e 10º andares do novo prédio e, após recebimento de memorando da Diretoria de Atendimento ao Cidadão e da Diretoria de Atos Administrativos solicitando providências quanto aos locais, a equipe da Central iniciou o monitoramento das áreas utilizadas como Arquivo Municipal. Na análise realizada em 2019, foram reafirmadas as seguintes constatações feitas nos anos anteriores pela equipe da Central:

Quadro 02: Constatações em 2019 no Arquivo Municipal

ESPAÇO FÍSICO	DOCUMENTAÇÃO
Locais com muita sujeira, mofo, goteiras e infiltrações;	Documentos espalhados pelo chão das salas, com alguns sem acondicionamento adequado e identificação;
Foram encontrados animais (insetos e pombos), além de muitos dejetos. Foram achados pombos mortos;	As caixas encontradas estão empilhadas umas sobre as outras em sua maioria, sem prateleiras.
Parte dos arquivos foram transferidos para o 6º andar, onde há salas sem janelas, sem portas e sem contrapiso uniforme.	

Durante as auditorias, foi verificado que parte dos arquivos que estavam no 9º andar foram organizados, sendo acondicionados em caixas e transferidos para o 6º andar, onde foram colocados em prateleiras. No entanto, como nos anos anteriores, foram novamente encaminhadas recomendações ao Gestor para que fossem

adotadas as medidas necessárias de limpeza, organização e acondicionamento adequado da documentação do Arquivo Municipal.

Considerando os apontamentos realizados pelos auditores externos nos anos de 2017 e 2018, no que se refere à estrutura administrativa do Município e o seu quadro de pessoal, já mencionados nesta pesquisa na subseção relacionada à documentação externa, a Central de Controle Interno, por meio de auditorias internas formalizadas em Relatório de Auditoria, está realizando o acompanhamento das ações referentes à elaboração de uma proposta de reforma da Lei Municipal nº 4.597/2013, que trata da estrutura administrativa do Município. Foi verificada a existência de ações por parte do Gestor junto à Diretoria Geral de Recursos Humanos, onde foram localizadas portarias designando servidores para compor comissão de análise e organização da reforma administrativa, bem como determinação do Prefeito através de memorando para a constituição da comissão.

Os membros da Central realizaram entrevistas com o coordenador e demais servidores que compõem a comissão, bem como o levantamento de atas de trabalhos, registros de encontros com secretarias e cópias de propostas já encaminhadas por algumas secretarias, e constatou que foram iniciados trabalhos com o objetivo de alterar a legislação municipal quanto à estrutura administrativa e exercício de cargos comissionados, com a finalidade de corrigir as questões apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado nos exercícios de 2017 e 2018. Isto posto, Cavalheiro e Flores (2007) sugerem que uma das atividades que podem ser realizadas pela Central de Controle Interno é justamente a elaboração de normatização para organizar, no âmbito Municipal, o fluxo dos processos, as rotinas administrativas, as atividades e os cargos públicos.

5.2 Análise das Entrevistas e do Questionário

Durante as entrevistas semiestruturadas realizadas verbalmente com a equipe da Central de Controle Interno entre os meses de setembro e outubro de 2019, os servidores informaram que não há um trabalho estruturado com os integrantes dos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno, e que eles são indicados internamente pelas chefias em seus setores, independente de comunicação à Central. Essa falta de organização dos trabalhos entre a Central e os

Órgãos Setoriais pode impedir que o Sistema de Controle Interno possa ter uma atuação harmônica e integrada na administração municipal, dificultando a transmissão de informações, que segundo Andrade (2017), levam à tomada de decisões e à boa gestão dos recursos.

Na ocasião de uma das entrevistas, ao verificar a pasta contendo as portarias de nomeação dos integrantes, um dos auditores informou que a pasta estava desatualizada e que o setor responsável (Diretoria de Recursos Humanos) não havia repassado as últimas portarias com as nomeações. Diante da falta de informações quanto aos integrantes dos Órgãos Setoriais, e a indicação pela equipe da Central de que seria complicado entrar em contato com todos os integrantes nos setores, pois alguns não têm acesso ao sistema informatizado interno da Prefeitura, tampouco ramal ou número de telefone para contato, optou-se por não realizar entrevistas com eles.

De acordo com o informado pelos membros da Central, os integrantes setoriais são contatados pessoalmente pela Central quando do recebimento de alguma demanda específica do Tribunal de Contas referente ao seu setor, ou quando a equipe da Central necessita alguma informação durante a realização das auditorias internas previstas no cronograma de trabalho. Segundo eles, dificilmente os integrantes setoriais entram em contato com a Central para informar alguma irregularidade encontrada em seu setor de trabalho, o que na opinião dos controladores internos é justificado pelo receio que os integrantes têm em criar animosidades em seus setores. Esse relato remete à rejeição das pessoas, dos órgãos públicos e das empresas ao exercício do controle, mencionada por Castro (2018), e justificada como sendo inerente à natureza humana considerar a prática do controle inconveniente e inoportuno.

Um dos controladores salientou a importância que cada servidor público tem em atuar como fiscalizador em seu setor de trabalho, independente de nomeação para atuar como controlador interno, e trazer ao conhecimento da Central de Controle Interno sobre eventuais irregularidades observadas, a fim de que as medidas necessárias sejam adotadas em tempo de evitar danos à Administração Pública. Dessa mesma forma, Rôllo (2007) esclarece que a responsabilidade não é

apenas dos setores com a finalidade de exercerem o controle interno, mas sim de cada servidor da Administração.

Como não foi possível aplicar um questionário aos integrantes setoriais, optou-se por elaborar um destinado aos membros da Central (Apêndice 1), individualmente, a fim de complementar as informações verbais já transmitidas. As perguntas versavam sobre o papel do Controle Interno Municipal, a efetividade dos trabalhos realizados, os pontos positivos e negativos ao exercer as atribuições como membro da Central, sobre as dificuldades encontradas, a relação que a Central tem com os demais setores da Administração, bem como com os gestores e agentes políticos, e sobre a evolução do Sistema de Controle Interno no Município.

Quando da entrega das respostas ao questionário enviado, o Presidente da Central explicou que os três membros haviam acordado em elaborar apenas um documento reunindo as respostas dos três, pois dessa forma facilitaria para eles. A ocasião foi aproveitada para realizar uma nova conversa informal, principalmente abordando o retorno que a Central recebe dos gestores no que se refere às recomendações encaminhadas, tendo em vista a falta de informações mais detalhadas na documentação disponibilizada.

O Presidente informou que não há um retorno formal para as recomendações encaminhadas, ou seja, não há por parte dos gestores o encaminhamento da efetiva aplicação ou adoção das recomendações dadas pelos membros da Central. O que chega à Central referente às recomendações adotadas são as informações divulgadas pela Administração de forma geral, sem uma comunicação prévia ou específica para o setor, ou quando novas auditorias internas ou externas não apontam as mesmas irregularidades. Ele menciona que essa ausência na comunicação seria uma falha nos procedimentos administrativos e que os gestores deveriam comunicar à Central sobre medidas adotadas ou não. Essa lacuna deixada pela falta de comunicação ou ausência de procedimentos de rotina que viabilize a obtenção de retorno por parte dos gestores pode prejudicar a Central de Controle Interno no que Castro (2018) define por ser sua finalidade: servir como uma ferramenta no processo de planejamento na gestão municipal.

Um exemplo de adoção pela Administração de uma recomendação encaminhada pela Central é a criação de uma nova equipe para a Comissão de

Sindicância, ampliando o número de servidores aptos a atuar nas análises e apurações de irregularidades funcionais, conforme solicitação da própria Comissão encaminhada à Central. A adoção da recomendação não foi comunicada formalmente à Central, mas como setor de controle da administração, fica-se sabendo dos atos praticados pelos gestores quando da publicidade dos mesmos.

Das respostas encaminhadas, foi possível extrair que os membros atuais da Central entendem que o papel do Controle Interno no Município é o da prevenção, que muitas vezes é realizada pela formalização de uma recomendação. A Central não possui o poder de sanção, mas o não atendimento às recomendações pode levar à reprovação das contas de Governo. Além disso, muitos procedimentos administrativos precisam da aprovação da Central de Controle Interno, como as inativações, aprovações de contas do Executivo e do Legislativo, os contratos com outros órgãos públicos. Nesse aspecto, Faccioni (2001, apud Róllo, 2007) descreve o controle interno como sendo a alma do plano de organização da entidade, comprometido com a realização dos objetivos da administração.

As principais dificuldades apontadas pelos membros são as inúmeras requisições, trabalhos e prazos dados pelos auditores externos do Tribunal de Contas que, devido às demandas diárias que cada secretaria já possui em suas rotinas, elas não conseguem atender às requisições da Central em tempo hábil. Diante dessa realidade, é possível resgatar o que Róllo (2007) expõe sobre os servidores que integram o sistema de controle interno, principalmente no que diz respeito à execução de práticas eficientes por servidores competentes. Ao gestor público a autora informa que, além da necessidade de qualificação, é importante escolher servidores com alto grau de comprometimento e responsabilidade.

Os membros também relataram que a relação com os gestores no passado era péssima, pois consideravam o Controle Interno inimigo da Administração, mas que atualmente a relação melhorou, pois os gestores conseguem entender que a Central visa prevenir e corrigir irregularidades administrativas, evitando processos de improbidade administrativa. Mencionam que a Administração prefere ser apontada pela própria Central em tempo de corrigir ou rever seus atos, e que tem buscado orientações com os membros do Controle Interno com mais frequência. Esse entendimento atual dos gestores quanto ao papel do controle interno segue o que

Castro (2018) coloca como um dos objetivos para a Central, que é funcionar como um recurso auxiliar, permitindo a obtenção de segurança na prática dos atos administrativos. Também é evidenciado uma percepção de controle positivo, definido pelo autor como estando ligado a sua utilização como ferramenta de apoio à gestão.

Em relação à evolução do Sistema de Controle Interno no Município de Torres, os membros relataram que foi gradativa, mas que a partir de 2012, com a Resolução nº 936 do Tribunal de Contas do Estado, os sistemas de controle interno dos municípios passaram a ser mais cobrados quanto à eficiência, e que até 2015, a Central de Controle Interno de Torres estava sendo mal avaliada nos relatórios dos auditores externos do Tribunal, fato que foi observado anteriormente quando da análise dos pareceres relativos aos anos de 2015 e 2016 elaborados pelo Controle Externo. Desde então, a Central vem tentando se aperfeiçoar, a fim de superar os apontamentos realizados pelos auditores externos, e conforme colocado pelos membros em resposta ao questionado, o Sistema de Controle Interno de Torres está entre os melhores do Rio Grande do Sul.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base em todas as informações obtidas, tanto por meio formal, com documentação disponibilizada e respostas ao questionário, como de maneira informal, através de diversas conversas com os servidores da Central de Controle Interno, foi possível verificar que há o compromisso com o atendimento às normas aplicadas ao Sistema de Controle Interno, principalmente no cumprimento das disposições contidas na Resolução nº 936/2012 do Tribunal de Contas do Estado. Foi possível depreender que esse compromisso está muito ligado ao fato de se tentar evitar que o Gestor venha a responder em processo de improbidade administrativa, aviso recorrente nas manifestações elaboradas pela Central.

A Central do Sistema de Controle Interno no Município de Torres atua dentro das possibilidades técnicas e físicas disponibilizadas para seus membros. Há uma organização básica, com estrutura e atribuições previstas em legislação municipal, cumprindo as exigências mínimas previstas nas normas, e a completa dedicação dos membros para a realização de um trabalho que busca o bom funcionamento da Administração Pública.

Apesar de haver limitações na comunicação entre os setores da administração, verificado quando se tentou obter informações dos servidores designados para os Órgãos Setoriais, e os processos dependerem muito do meio físico para tramitarem, a Central de Controle Interno consegue obter as informações solicitadas e encaminhar as recomendações necessárias, por mais que não haja a formalização de um retorno por parte dos demais setores da Administração. No entanto, como se verificou no caso da reforma na estrutura organizacional, a Central dispõe de meios formais para receber as informações relativas à adoção das recomendações ou não pelos gestores, bem como acompanhar quais medidas estão sendo adotadas pela Administração para corrigir ou prevenir as questões apontadas tanto pelo controle externo, como pela própria Central.

Seria interessante que o Município de Torres buscasse criar um cargo efetivo para a função de auditor de controle interno, desvinculando esta função da discricionariedade encontrada na livre nomeação pelo Gestor para o exercício na

Central do Sistema de Controle Interno, atualmente com pagamento de uma gratificação ao servidor designado. A criação do cargo efetivo poderia trazer a garantia de desvinculação política do agente auditor, pois ele não ficaria dependente da vontade do Gestor em manter a continuidade de sua atuação na função, nem os trabalhos realizados pela Central de Controle Interno estariam vinculados a defesa de um governo ou gestor específico. O fato de ser uma função gratificada pode influenciar nas análises e nas recomendações elaboradas pela Central, no entanto, apenas um novo estudo poderia aprofundar essa questão e verificar tal hipótese.

Como não há um sistema integrado de comunicação com os integrantes dos órgãos setoriais, foi colocado pelos membros que há uma dificuldade no andamento processual das demandas encaminhadas pela Central. Há que se considerar também que os integrantes setoriais não exercem exclusivamente as atribuições no Sistema de Controle Interno, servindo na prática apenas como um meio (ou um contato que facilita a relação Central – Órgão Setorial), e para a Central ter acesso aos setores específicos, o que em alguns casos não é utilizado, como foi constatado quando solicitado a lista de servidores designados e a pasta estava desatualizada. Assim, percebe-se que houve a necessidade de criação de um Sistema de Controle Interno por força de lei, e a estrutura administrativa ainda tenta se adaptar às atribuições do setor.

Um fato observado durante a pesquisa foi a falta de informações disponíveis no sítio eletrônico da Prefeitura quanto às atividades desenvolvidas pelo Sistema de Controle Interno, em especial da Central, bem como da ausência de publicação dos Relatórios elaborados pela Central de Controle Interno. Estas constatações também foram realizadas quando foi necessário protocolar a solicitação de acesso aos documentos elaborados pela Central. Cabe, portanto, uma sugestão à Administração, adotado pelo Município de Campos Novos, no estado de Santa Catarina, para a divulgação de Relatórios e Pareceres efetuados pela Central de Controle Interno, além dos dados que são obrigatórios por lei, principalmente considerando o princípio da publicidade e que é necessário que haja a divulgação de informações para que a população saiba como está se desenvolvendo a gestão municipal.

Sugere-se também à Central de Controle Interno a criação de mecanismos ou procedimentos de rotina para o acompanhamento de suas recomendações encaminhadas aos gestores, pois, como foi observado, a verificação da adoção das recomendações está associada à reincidência ou não dos apontamentos realizados tanto pelo controle externo, como interno, bem como de informações publicadas ou obtidas informalmente de maneira verbal, não permanecendo registros formais no setor de controle interno. Ainda que haja pouca reincidência dos apontamentos, caracterizando possivelmente a adoção pelos gestores das recomendações corretivas e/ou preventivas, seria importante possuir um registro de acompanhamento das providências adotadas pela Administração para garantir a eficácia das ações da Central de Controle Interno.

Por fim, cabe reconhecer os limites deste trabalho, sendo recomendada a realização de estudos complementares que possam contribuir no conhecimento e sistematização da atuação do controle interno, não apenas no município de Torres, objeto deste estudo, mas das administrações locais do estado do Rio Grande do Sul, contribuindo assim com os objetivos da criação dos mesmos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino Contabilidade pública na gestão municipal. 6ª ed. Edição do Kindle. São Paulo : Atlas, 2017.

AURÉLIO, Jociane Frans Polga. *Controle Interno na Administração Pública Municipal: um estudo de caso do Município de Santiago/RS*. 2017. 72 f. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

BERTI, Ariane Cristina. *O controle interno de Nova Petrópolis: como as recomendações são utilizadas pela administração municipal*. 2015. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

BOTELHO, Milton Mendes. Manual prático de controle interno na administração pública municipal. 3ª edição. Editora Juruá, Curitiba, 2014.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____, Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

_____, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

_____, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

_____, Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

CAMPOS NOVOS. Prefeitura Municipal. Relatórios do Sistema de Controle Interno. Disponível em: <<https://www.camposnovos.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/101285>>

CAUPER, Lucia Maria da Silva. *Controle interno na Gestão Pública : a tramitação das petições para o atendimento às demandas sociais na Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas - Estudo de caso*. 2016. 97 f. Dissertação de Mestrado Profissional - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016.

CASTRO, Domingos Poubel de. *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público*. 7ª ed. Edição do Kindle. São Paulo : Atlas, 2018.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. *A Organização do Sistema de Controle Interno Municipal*. CRCRS. Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro_cont_int_mun.PDF>

DeLEON, Linda. *Sobre agir de forma responsável em um mundo desordenado: ética individual e responsabilidade administrativa*. In: Administração pública: coletânea. Ed. UNESP, Brasília, DF: ENAP, 2010.

HERMES, Milena Bühner. *Análise dos perfis dos profissionais atuantes no sistema de controle interno das prefeituras dos municípios do Vale do Rio Pardo/RS*. 2017. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Panorama para o Município de Torres. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/torres/panorama>>

MACHADO, Claudio Morais. *A Importância dos Preceitos de Governança Corporativa e de Controle Interno sobre a Evolução e a Internacionalização das Normas de Contabilidade e Auditoria*. CRCRS, Porto Alegre, 2015.

MATTOS, Felipe Santos de. *O papel do controle interno no setor público brasileiro*. 2010. 25 f. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

MORSCHBACHER, Vanderlei Jorge. *O sistema de controle interno frente ao controle das ações governamentais no município de Crissiumal/RS*. 2012. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

RÔLLO, Marilene Finatto. *Os Sistemas de Controle Interno na Administração Pública*. Revista Eletrônica do CRCRS nº 5. Dez, 2007. Disponível em <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17794/material/GESTAO%20PUBLICA%20-%20CONTROLE%20INTERNO%20-%20CRCRS.pdf>>

SAUTHIER, Marcelo. *Planejamento do controle interno como instrumento de gestão na Prefeitura Municipal de Alto Feliz*. 2012. 44 f. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SILVA, Dubiratan Santos da. *A importância do autocontrole para a eficácia do controle externo realizado pelos tribunais de contas : o caso prático nas administrações públicas municipais da região metropolitana de Porto Alegre*. 2010. 50 f. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TEIXEIRA, Edna Tomaz Miguel, *As perspectivas de mudanças na gestão com a implantação do controle interno em municípios do Litoral Norte do estado do Rio Grande do Sul*. 2016. 63 f. Dissertação de Mestrado Profissional - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

TORRES, Lei Municipal nº 3.592, de 21 de novembro de 2001.

_____, Decreto Municipal nº 38, de 28 de maio de 2002.

_____, Lei Municipal nº 4785. de 25 de março de 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Resolução nº 936/2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Resolução nº 1006/2014.

APÊNDICE 1

MODELO DO QUESTIONÁRIO

Prezado(a) Servidor(a)

Com o intuito de instruir pesquisa que está sendo realizada sobre o Controle Interno Municipal de Torres em Trabalho de Conclusão de Curso de Administração Pública e Social na UFRGS, foi elaborado o breve questionário abaixo:

1 – Em seu ponto de vista, qual o papel do Controle Interno na Administração Pública Municipal?

2 – Como você enxerga a efetividade dos trabalhos realizados pela Central de Controle Interno?

3 – Para você, quais são os pontos positivos e os pontos negativos no exercício das atribuições da Central de Controle Interno?

4 – Quais são as maiores dificuldades encontradas por você no desempenho de suas atribuições? O que você recomendaria para saná-las?

5 – Como você enxerga a relação e interação do Controle Interno com os demais setores da Administração Pública Municipal?

6 – Como você vê a evolução do Sistema de Controle Interno no Município?

7 – Na sua opinião, com relação aos gestores públicos e agentes políticos, como é a interação/relacionamento com a Central de Controle Interno?

Saliento que as informações colocadas serão utilizadas apenas no trabalho e dados/identificações pessoais não serão disponibilizados/divulgados.

Agradeço a sua atenção e colaboração com a pesquisa!