

**AUDITORIA GOVERNAMENTAL: DESAFIOS E BENEFÍCIOS DA
IMPLANTAÇÃO DO SETOR DE CONTROLE INTERNO NA PREFEITURA DE
GRAVATAÍ¹**

**GOVERNMENT AUDIT: CHALLENGES AND BENEFITS OF IMPLEMENTING
THE INTERNAL CONTROL SECTOR IN GRAVATAÍ CITY HALL**

Felipe Teixeira Barreto²

Fernanda Momo³

RESUMO

O controle Interno é um sistema de fiscalização que exerce o domínio dos atos e procedimentos da Administração direta e indireta, visando resguardar a legalidade, legitimidade e economicidade das ações, como também permite estruturar e fortalecer a transparência, a eficiência e à aderência às normas nas organizações. O objetivo deste estudo é apurar desafios e benefícios da implantação do setor de controle interno na prefeitura de Gravataí, com relação às funções fundamentais do controle interno estabelecidas por Botelho (2015). Para atingir o objetivo proposto realizou-se uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa e quantitativa a partir de dois modelos de questionários. Os resultados obtidos, em um primeiro momento, demonstram que o controle interno é uma importante ferramenta, visto que procura garantir uma condução apropriada, evitando e corrigindo erros, fraudes e desperdícios. Foi possível identificar que sua implantação apresentam baixos níveis de atuação em diversos quesitos. Muitas das informações, quando disponibilizadas, não foram consideradas suficientes, claras e oportunas, o que prejudica o processo de orientação e impossibilitando aos responsáveis setoriais atingir a devida eficiência, eficácia e efetividade no desempenho de suas funções de controle. O estudo detectou uma carência no enfoque formativo e explicativo de sua atuação, em especial no que compete a um acompanhamento permanente dos atos da gestão municipal. Sendo assim, observou-se que as dificuldades de implantação do sistema, mas valorizando a necessidade de sua existência, não somente para cumprimento de ordenamento legal, demonstra o quanto sua função possibilita melhorias a administração pública responsável no processo de controle social.

Palavras-chave: Controle Interno. Transparência. Fiscalização.

ABSTRACT

Internal control is an inspection system that controls the acts and procedures of the direct and indirect Administration, aiming to safeguard the legality, legitimacy and economy of the actions, as well as allowing for the structuring and strengthening of transparency, efficiency and adherence to the rules in the organizations. The objective of this study is to investigate the

¹Trabalho de Conclusão de Curso apresentado, no primeiro semestre de 2021, ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

²Graduando do curso de Ciências Contábeis da UFRGS. (eu.felipebarreto@gmail.com).

³Orientadora. Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da UFRGS. (fernanda.momo@ufrgs.br).

challenges and benefits of the implementation of the internal control sector in the city of Gravataí, in relation to the fundamental functions of internal control established by Botelho (2015). To achieve the proposed objective, a descriptive research with a qualitative and quantitative approach was carried out, using two models of questionnaires. The results obtained, at first, demonstrate that internal control is an important tool, as it seeks to ensure proper conduct, preventing and correcting errors, fraud and waste. It was possible to identify that its implementation has low levels of performance in various aspects. Much of the information, when made available, was not considered sufficient, clear and timely, which jeopardizes the guidance process and makes it impossible for those responsible for the sector to achieve due efficiency, effectiveness and effectiveness in the performance of their control functions. The study detected a lack in the formative and explanatory focus of its performance, especially with regard to permanent monitoring of the acts of municipal management. Thus, it was observed that the difficulties of implementing the system, but valuing the need for its existence, not only to comply with the legal order, demonstrates how much its function enables improvements to the responsible public administration in the process of social control.

Keywords: Internal control. Transparency. Oversight.

1 INTRODUÇÃO

Com o surgimento do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o qual constitui a padronização, simplificação e revisão das estruturas do controle interno na administração pública brasileira (BRASIL, 1938), possui atuação de extrema relevância nas instituições públicas, em virtude da massiva movimentação de receitas provenientes de impostos cobrados e, ainda, a apresentação à sociedade, que é observado pela Administração Pública quanto ao que concernem os princípios de economicidade, da legalidade e eficiência quanto à aplicação dos recursos nas áreas estatais (BRASIL, 1938; SILVA e SILVA, 2020).

Ao considerar que os recursos são escassos e que a demanda pelos serviços é consideravelmente elevada, o controle interno torna-se fundamental e imprescindível no setor público para assessorar os administradores nos processos determinantes. A partir desses controles, é possível administrar de forma mais eficaz, permitindo realizar uma administração correta dos bens com o mínimo custo possível (MIRANDA, et al., 2014).

O controle Interno figura como um instrumento regulador e restritivo quanto às demandas presentes na gestão pública, sendo atribuído como verificador da conformidade da atuação desta a um padrão, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado (ODETE, 1993). Conforme Botelho (2014, p. 29) o controle interno na administração pública é a verificação da conformidade da atuação desta a um padrão, possibilitando ao agente controlador a adoção de medidas ou propostas em decorrência do juízo formado.

Segundo Lins (2012), o controle interno no âmbito público, faz parte da controladoria ou auditoria interna. Tem como principal missão proteger o patrimônio, cumprir normas de fiscalização, verificar controles, registros e aplicação de recursos, zelar e proteger o administrador de punições futuras oriundas dos órgãos fiscalizadores do poder público. Corroborando tais considerações, uma forma de utilização para o exercício do controle interno da Administração Pública e seus entes, consiste na atividade de caráter fiscal orçamentário, financeiro e patrimonial, aludindo à etapa conclusiva do controle interno de acordo com o artigo 77, da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964).

Em sua totalidade, a auditoria pública efetua o auxílio à Administração, no que se refere ao aferimento dos objetivos à pessoa de direito jurídica como, por exemplo, Distrito Federal, Municípios e autarquias estão sendo alcançados, se a aplicação do mesmo está sendo efetuada de forma servível e que elevem a obtenção de resultados e metas (PEREIRA, 2002). Por conseguinte, a contabilidade formaliza as informações precisas a Administração Pública, com o intuito de demonstrar a organização e execução dos orçamentos, bem como o equilíbrio orçamentário, financeiro e patrimonial, os atos administrativos para que sejam postos em oferta os elementos para o processo de prestação de contas, visando estabelecer diretrizes norteadoras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do orçamento público (STN, 2019).

Modernamente, como parte do esforço para dinamizar a gestão do município, foram introduzidos conceitos gerenciais similares aos das organizações privadas. Órgãos institucionais de controle foram criados e a Administração Pública passou a adotar procedimentos de acompanhamento e aferição dos resultados de suas políticas, chegando, inclusive, a assentar constitucionalmente regras de controle interno e externo, abrangendo aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais (MAFFINI, 2008). Assim, o controle Interno como sistema de fiscalização do Poder Executivo Municipal que exerce, na forma da lei, o controle dos atos e procedimentos da Administração direta e indireta, visa resguardar o cumprimento dos princípios da gestão pública, a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos, gera benefícios no que se refere a redução do risco de falhas, quanto ao cumprimento dos objetivos e metas de uma atividade. Ou seja, torna a gestão pública mais eficiente, ágil na tomada de decisões, com um viés preventivo para evitar erros, desperdícios e abusos e a implantação de normas e procedimentos para os processos com maior demanda (COSTA, 2017). O instrumento da auditoria pública visa, em primor, com a averiguação efetuada a busca dos resultados para a demonstração da realidade fática presente nos órgãos estatais, empresas públicas, entre outras.

Tendo como base o tema exposto, a pesquisa buscar responder à seguinte questão: Quais os desafios e os benefícios da implantação da Unidade Central do Controle Interno na prefeitura Municipal de Gravataí (UCCI-PMG)? Dessa forma, o objeto geral do estudo é descrever os desafios e benefícios da implantação do setor de controle interno na prefeitura de Gravataí. Mais especificamente, almeja-se: i) identificar o papel do Controle Interno dentro da Administração Pública, destacando se as mesmas estão sendo utilizadas para uma atuação integrada e coordenada na Controladoria Município; ii) Identificar os efeitos da introdução do Controle Interno, tendo como parâmetro a visão dos servidores ligados diretamente ao processo; iii) Evidenciar os desafios e benéficos na percepção dos gestores contábeis presentes nas Secretarias da Educação (SMED), Saúde (SMS), Secretaria Municipal da Família, Cidadania e Assistência Social (SMFCAS) e contador geral do município, o qual está lotado na Secretaria da Fazenda (SMF).

Com base no exposto, o tema “auditoria governamental: desafios e benefícios da implantação do setor de controle interno na prefeitura de Gravataí” foi escolhido devido à necessidade de padronizar e avaliar a confiabilidade e fluxo de informações fornecidas, verificar o comportamento da organização e seus resultados alcançados. Somado a isto, oferecer aos gestores contábeis das secretarias e órgãos de controladoria, conhecimento seguro sobre o nível de regularidade e eficiência dos procedimentos e orientação para a correção de eventuais distorções e desenvolvimento da eficácia de gestão.

Costa (2017) destaca que diante desse novo modelo de Administração Pública, onde se uniformiza os procedimentos, há necessidade de mecanismos eficientes que produzam resultados satisfatórios não só para a administração como para toda sociedade, cujo objetivo é propiciar o cumprimento das normas legais e administrativas de forma a evitar erros, fraudes, desperdícios, abusos e ineficiência. Além de garantir segurança aos gestores municipais de maneira que possam enfrentar os novos desafios da gestão moderna e inovadora.

Peter e Machado (2007) afirmam que a auditoria governamental envolve o campo de especialização da auditoria, que está ligada a administração pública, tanto direta como indireta, e abrange tanto a auditoria interna, que envolve o controle interno, e a auditoria externa, que é considerada uma auditoria independente. O Poder Executivo tem um importante instrumento de auxílio à gestão governamental, apoiando-a na tomada de decisões, na busca de controle fiscal, na avaliação da conduta administrativa, bem como na análise da eficiência, eficácia, economicidade e transparência dos atos emanados pelo gestor público (INTOSAI, 2004). A utilização da auditoria pode causar impactos ao que concernem empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias, cabendo a apreciação da

problemática quanto a qual o real impacto, seja ele de caráter positivo ou negativo para a Administração Pública (SLOMSKI, 2005).

Isto por que, a auditoria tem por funcionamento a verificação de acompanhar a forma e o desempenho das operações dentro da organização para que assim sejam identificadas as falhas nos setores. Após a verificação, são fornecidos aos órgãos responsáveis informações sobre as incoerências encontradas, apontando correções para a obtenção dos resultados desejados com os objetivos da organização, auxiliando a população na operacionalização do controle social, já que através das auditorias, os cidadãos têm acesso a um parecer especializado em caso de irregularidade (TEIXEIRA, 2006).

Assim, o controle interno mostra ser um mecanismo essencial no âmbito público, com o objetivo de auxiliar os administradores nos processos determinantes. A partir desses controles, é possível administrar de forma competente, permitindo realizar uma administração cristalina com o mínimo custo possível (MIRANDA, et al., 2014). Procedimentos de controle interno englobam realização das atividades estruturadas, planejamento, orçamento, bem como, também, analisar o desempenho da organização (CHIAVENATO, 2009). Portanto, o assunto Auditoria Governamental, com enfoque no controle interno, foi escolhido devido à necessidade de haver uma maior transparência na prestação de contas à sociedade, servir de apoio a tomada de decisões, analisar a eficiência e eficácia dos atos promovidos pelo gestor público e servir de subsídio técnico para corroborar possíveis improbidades administrativas, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção estão inseridos os principais conceitos relativos à Auditoria, descrevendo sua importância e finalidade como instrumento da gestão governamental.

2.1 AUDITORIA PÚBLICA

Em caráter prévio para entendimento, faz-se mister a apresentação da origem da administração pública. Em meados dos anos 80, a administração no âmbito do setor público começou a percepção de cobrança quanto a novas formas e culturas de organização, onde reestruturações foram promovidas em diversos níveis e unidades do serviço público, evidenciando assim um fenômeno organizacional chamado posteriormente de “nova administração pública” como a forma atualmente conhecida quanto à organização de

administração do Estado (BRESSER PEREIRA, 1998). Bresser (1998) afirma que a administração gerencial, também conhecida como Nova Administração Pública parte do pressuposto de que o estado não deve ser um simples instrumento para garantir a propriedade e os contratos. Ao contrário, devem formular e implantar políticas públicas estratégicas para a sociedade, tanto na área social quanto científica e tecnológica.

Sá (2009) entende que a auditoria governamental é uma especialização dentro do campo da auditoria, uma vez que segue todos os princípios técnicos básicos e as normas de trabalho, apresentando, contudo, peculiaridades e sistemática específica na sua aplicação. A IN nº 01/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), define auditoria como: O conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante técnica de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos. (CGU, 2001).

Ao considerar que os recursos são escassos e que a demanda pelos serviços é consideravelmente elevada, o controle interno torna-se fundamental e imprescindível no setor público para assessorar os administradores nos processos determinantes. A partir desses controles, é possível administrar de forma mais eficaz, permitindo realizar uma administração correta dos bens com o mínimo custo possível (MIRANDA, et al., 2014). Assim, entende-se que a Auditoria Governamental visa avaliar a gestão e, para chegar a esta avaliação, é feita a confrontação da situação atual com os resultados alcançados anteriormente. Daí surge indicativos para um planejamento com maior segurança, tudo isso obedecendo a critérios técnicos e legais.

Cumprir destacar a necessidade de exploração da auditoria no enfoque positivista da situação encontrada, de modo que se dê visibilidade aos pontos fortes visualizados durante o processo de auditoria (ATTIE, 2009). Com isso, a aplicabilidade de virtudes e zelos identificados em demais setores, processos, programas, procedimentos e entidades tende a difundir boas práticas (INTOSAI, 2013). Isso se faz necessário, pois permanece a visão de que a auditoria deve verificar apenas os erros e fraudes da atividade auditada, de modo que o foco tradicional seja a observância dos pontos negativos do auditado (CFC, 2015). No entanto, lembra-se da importância da mudança de visão dos auditores e dos auditados quanto

ao enfoque a ser explorado. Além de definir auditoria, a referida IN n° 01/2001 delibera também sobre a finalidade desta:

A finalidade básica da auditoria é comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística das unidades e das entidades da administração pública, em todas as suas esferas de governo e níveis de poder, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, quando legalmente autorizadas nesse sentido (CGU, 2001).

Sobremaneira, a auditoria governamental deve atingir todo o universo que utilize recursos públicos, ou seja, todas as esferas de governo e níveis de Poder, inclusive quando da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Além disso, deve abranger a gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e contábil, sendo estas atribuições de fiscalização do controle externo e interno, conforme art. 70 da CF/88 (BRASIL, 1988). Peter e Machado (2009) definem que a finalidade da auditoria governamental é a de comprovar a legalidade e legitimidade e analisar os resultados, quanto à economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nas unidades da administração direta e entes supervisionados da administração pública (BRASIL, 1988).

Quanto à classificação da auditoria governamental, Cruz (2008) lembra que não há uniformidade conceitual e classifica a evolução dessa auditoria em: fiscalizadora, de gestão e operacional e prefere denominá-las de modalidades de auditoria em vez de tipos, ou formas, de auditoria. A IN SFC n° 01/2001 classifica a auditoria governamental em cinco tipos: auditoria de avaliação da gestão; auditoria de acompanhamento da gestão; auditoria contábil; auditoria operacional; e auditoria especial (CGU, 2001). Já o Escritório da Controladoria Geral dos Estados Unidos da América (GAO), classifica a auditoria governamental em três tipos: as contábeis, as certificações e as auditorias operacionais (GAO, 2005). Peter e Machado (2009), por sua vez, classificam-na em: auditoria de gestão; de programas; operacional; contábil; de sistemas; especial; da qualidade; e auditoria integral. De qualquer modo, a auditoria governamental pode ser tanto externa quanto interna. Para obter maior embasamento teórico acerca do tema e problema propostos no presente artigo, é apresentado a seguir o conceito de controle interno, parte da auditoria governamental que é foco deste estudo.

2.2 CONTROLE INTERNO

O controle interno é uma exigência oriunda da Constituição Federal de 1988 e, conforme manual de orientação de administradores municipais foi praticamente regulamentado pela Lei Complementar Federal 101/2000 (TCE/RS, 2008). Tais normativas trouxeram inovações de controle, tanto interno como externo, em razão do estabelecimento de limites e condições para execução de ações administrativas, como também a exigência de cumprir as metas pré-estabelecidas. Do ponto de vista do Instituto de Auditores Internos de Nova York, auditoria interna é uma atividade de avaliação independente dentro da entidade, para revisão das finanças, da contabilidade, dentre outras operações que formam base para servir à administração (IIA, 1941).

A auditoria interna tem, portanto, a função de revisar os controles, processos e sistemas de informações da instituição a que pertence. O Instituto de Auditores Internos de Nova York exemplifica setores abrangidos pela auditoria, como finanças e contabilidade. No entanto, existem diversas outras áreas que o setor de auditoria poderá fiscalizar (IIA, 1941). Reforçando a importância do controle interno a Constituição Federal do Brasil em seu art. 31 descreve 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” (BRASIL, 1988).

Glock (2008) intitula essas áreas de sistemas administrativos, que podem ser tanto atividades finalísticas quanto atividades intermediárias, ou não finalísticas, da organização. São, na verdade, grandes grupos de atividades, nas quais a auditoria interna poderá adotar procedimentos para aferir a aderência e eficiência dos controles implementados. Glock (2008) segmenta as áreas administrativas de uma instituição, no caso específico uma prefeitura, em: controle patrimonial, tributação, compras e contratação de obras e serviços, planejamento e orçamento, contabilidade, gestão financeira, recursos humanos, saúde, educação, transportes e execução de obras e serviços. A Resolução CFC 986/03, que regulamenta a NBCT – 12 conceitua a auditoria da seguinte forma:

A Auditoria Interna compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente, e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos. (CFC, 2003).

No âmbito do setor estatal, a auditoria interna também tem o dever precípua de avaliar os sistemas de informações para que sejam disponibilizadas de forma íntegra, adequada e efetiva. Todavia, o usuário da administração pública é mais abrangente: é toda a sociedade. A

motivação de se verificar os sistemas se deve ao fato de que os recursos geridos pela organização estatal são das pessoas, e devem-se prestar contas a elas. Dessa forma, de acordo com Silva (2011), o controle interno deve abranger toda a organização, em termos de estrutura, incluindo contabilidade, administração financeira e auditoria interna. Desse modo, pode-se almejar que os sistemas devam ser efetivos, uma vez que nem todos os dados e as respectivas informações decorrentes, quando prestadas à sociedade, possuem total veracidade e tempestividade.

Castro (2008) defende que o controle interno é uma segurança para o administrador, pois o gestor público responde pelos atos que realiza e deve, portanto, praticá-los com toda segurança possível. Logo, o principal papel de uma auditoria interna é garantir para os dirigentes da entidade, que os controles internos estejam funcionando adequadamente, para que prioritariamente, as informações geradas à sociedade sejam fidedignas (CASTRO, 2008). Somado a isso, de acordo com o Instituto dos Auditores Internos do Brasil (1933 apud JUND, 2006), a auditoria interna é uma atividade de avaliação independente e de assessoramento da administração, voltada para o exame e avaliação da adequação, eficiência e eficácia dos sistemas de controle, bem como da qualidade do desempenho das áreas em relação às atribuições e aos planos, metas, objetivos e políticas definidos para as mesmas.

Attie (2009) define a auditoria interna em uma atividade de avaliação independente, dedicada à revisão das operações e dos setores organizacionais que tenham influência e gerem informação contábil, financeiro, fiscal, dentre outros já mencionados neste trabalho monográfico. Os resultados dos trabalhos visam a avaliar os processos de gestão e, por isso, a auditoria interna se torna um controle administrativo cuja finalidade é verificar e avaliar a efetividade dos demais controles. Attie (2009) completou que o objetivo geral do trabalho da auditoria interna consiste em prestar assistência a todos os membros da administração, no sentido de levar a um cumprimento eficiente de suas responsabilidades, proporcionando-lhes análises, avaliações, recomendações e comentários pertinentes às atividades examinadas.

Importante ressaltar a preocupação de Cruz (2008) quando expõe que a independência da auditoria interna é limitada. Isso porque ela não se comunica diretamente com a sociedade, visto que seu parecer é submetido à aceitação de conselheiros que, além de desconhecerem muitas vezes as técnicas de auditoria, estão vinculados à sua origem político-partidária, o que pode levá-los a desprezar o conteúdo de análise. Ainda, quando o conteúdo do parecer é uma ameaça ao partido a que está vinculado, a tendência é de que o conselheiro não dê a continuidade necessária ao procedimento, e sequer seja dado ao conhecimento do público ou enviado ao Poder Legislativo (CRUZ, 2008). Especificamente no âmbito do Ministério

Público do Rio Grande do Sul (MPRS), a auditoria interna também não se comunica diretamente com a sociedade, mas com promotores e procuradores de justiça que estão exercendo funções de condução do órgão, nos respectivos cargos de secretário-geral e procurador-geral de justiça.

Roncalio (2009) define que na auditoria governamental, interna ou externa, o monitoramento dos sistemas de contabilidade e de controle interno objetiva verificar se os mesmos são adequados e corretamente executados nas entidades públicas, primando pela conformidade com as leis e normas, eficiência e eficácia das operações e, conseqüentemente, das aplicações de recursos, fidedignidade e transparência das informações. A auditoria interna possui a atribuição, portanto, de fortalecer a instituição e racionalizar as ações de controle, com o intuito de melhor alocar os recursos, corrigir desvios, verificar impropriedades, negligência ou omissão dos atos, de modo a buscar, sobretudo, a efetividade dos controles, processos e sistemas de informações da organização.

Portanto primeiro deve-se definir procedimentos de controle para que possa ser comparado o desempenho dos diversos departamentos e ser possível avaliar positiva ou negativa a atuação da administração. Cabendo ao município, como também a outros entes governamentais, através do controle interno, com a utilização da fiscalização preventiva, evidenciar a eficiência de seus serviços, visando atender os interesses sociais e justificando a arrecadação dos diversos tributos cobrados à população, realizando a prestação de contas direta e com transparência.

2.3 ESTUDOS RELACIONADOS

Em seu estudo, Miranda, et al., (2014) abordaram sobre o estágio atual de desempenho das atividades de controle interno no município de Salinas/MG. Após a análise dos dados ficou evidenciado que o núcleo de controle interno do município desempenha integralmente uma parcela considerável das atividades que lhe compete, conforme legislação municipal, o que torna claro a eficácia operacional que envolve o órgão (MIRANDA et al., 2014). De acordo com os autores é possível afirmar que o controle interno do município contribui fundamentalmente para o sucesso da gestão pública municipal (MIRANDA et al., 2014).

Oliveira Júnior; Chaves Júnior; Lima (2009) avaliaram se as práticas exercidas pela controladoria geral de um município do estado do Amazonas se assemelhavam às funções de controladoria usualmente encontradas na literatura. Segundo os autores, o interesse nesse

estudo deu-se em razão do município ter alterado o nome e as atribuições do órgão chamado auditoria geral do município para controladoria geral do município, com o propósito de melhorar a gestão e oferecer maior transparência as ações do município (OLIVEIRA JÚNIOR; CHAVES JÚNIOR; LIMA, 2009). O resultado da análise mostrou que a nova estrutura sofreu poucas alterações e que a atuação da nova unidade é bastante restrita, resumindo-se a algumas atividades das funções finanças e controle interno (OLIVEIRA JÚNIOR; CHAVES JÚNIOR; LIMA, 2009). O estudo também evidenciou que várias atividades pertinentes à controladoria, segundo a literatura, estão sendo planejadas como modernização do órgão e serão implantadas a médio e longo prazo (OLIVEIRA JÚNIOR; CHAVES JÚNIOR; LIMA, 2009).

Dri (2015) abordou sobre a possibilidade de o controle interno ser uma ferramenta eficiente para prevenir ou corrigir ações irregulares no município de Nova Hartz/RS. O autor verificou se os métodos utilizados e a maneira como é realizado o processo do controle interno condiz com o que consta na legislação (DRI, 2015). O mesmo concluiu que o controle interno de Nova Hartz/RS, possui uma estrutura capacitada e bem comprometida, atende as determinações da legislação e o que é recomendado pelo TCE/RS (DRI, 2015). Descreve ainda que o controle interno desenvolva suas atividades cumprindo com a legislação, exemplificando a emissão de relatórios de auditoria apontando irregularidades e sugerindo correções, podendo então ser considerado como uma ferramenta qualificada para o administrador público no exercício de suas funções (DRI, 2015).

3MÉTODO

A pesquisa a ser realizada poderá ser classificada quanto a três aspectos: quanto à abordagem do problema; quanto aos seus objetivos; e quanto aos procedimentos técnicos utilizados. Assim, no que se refere à abordagem do problema, esta pesquisa será classificada como qualitativa e quantitativa. Para Oliveira (2011, p. 82) “investigações tratadas com uma análise qualitativa têm como objetivo situações complexas ou estritamente particulares que serão abordadas em profundidade, em seus aspectos multidimensionais. Estudos com metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de suas variáveis entre si e com o todo”. O estudo se classifica como qualitativo, visto que busca descrever os desafios e benefícios da implantação do setor de controle interno na prefeitura de Gravataí na percepção dos servidores que trabalham na respectiva unidade e gestores da SMED, SMS, SMFCAS e SMF. Ademais, de acordo Raupp e Beuren (2013, p.

92), “a abordagem quantitativa caracteriza-se pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento dos dados”. Ou seja, a pesquisa também traduzira em números as informações relevantes quanto à inserção do Controle Interno no âmbito municipal.

Quanto aos seus objetivos, esta pesquisa será caracterizada como descritiva. Gil (2008, p. 28) alega que “as pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população, fenômeno ou estabelecimento de relações entre variáveis”. Portanto, ao descrever os desafios e benefícios da implantação do setor de controle interno na prefeitura de Gravataí, há a caracterização de uma pesquisa descritiva.

Em relação ao município em que se realizou a pesquisa, destaca-se que Gravataí, fundada em 1763 e emancipada em 1880, localiza-se a norte da capital do estado e é um dos 32 municípios integrantes da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Possui uma área territorial de 468.288 km² (IBGE, 2020), sendo 121,37 km² em perímetro urbano e população estimada de 285.564 habitantes (IBGE, 2021). Classificada como o sexto mais populoso do estado e o terceiro da RMPA é considerada a 4^a economia do Rio Grande do Sul, com um Produto Interno Bruto (PIB) estimado em R\$1.1964.051,91 (IBGE, 2018).

Em relação à coleta de dados, esta foi realizada a partir de dois modelos de questionários, que foram elaborados com base na literatura e validados por um especialista na área de controles internos na gestão pública. Os questionários foram aplicados com servidores públicos que de alguma forma tem contato, já tiveram ou se valem do sistema de auditoria do município de Gravataí – RS. Uma versão específica do questionário enfocava os profissionais lotados na Unidade Central de Controle Interno e a outra versão estava direcionada aos chefes de setores contábeis presentes na SMED, SMS, SMFCAS e SMF.

Os dois questionários foram divididos em quatro partes, sendo que a primeira busca identificar aspectos do perfil da população investigada (ocupação, tempo no cargo, escolaridade e formação acadêmica), a segunda refere-se a Instrumentação Legal que rege a UCCI, posteriormente identificar a estrutura organizacional do órgão de Controle Interno (recursos humanos, financeiro, materiais e funcionamento do setor) e, por fim, avalia o entendimento sobre Controle Interno e seus benefícios. Além do questionário, realizou-se uma coleta documental em que foram obtidos documentos públicos a partir do site da prefeitura, tribunal de contas do estado e material interno disponibilizado pelos servidores, que ajudaram a compreender o processo do controle interno na prefeitura estudada.

A coleta dos dados ocorreu entre os meses de Junho e Julho de 2021, onde os questionamentos foram direcionados para obtenção de informação quanto á estrutura, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados. Evidenciar os resultados, tanto da forma do

gestor em atender as demandas oriundas do setor, bem como as perspectivas dos frutos obtidos para o Município de Gravataí. Após a coleta dos dados foi realizada uma análise de conteúdo (BARDIN, 2011) e com dados estatística descritiva, utilizando o Excel para categorização e análise dos elementos coletados. Tal procedimento visa obter informações organizadas que possam ser comparados com as funções primordiais da controladoria e explanando de forma descritiva, visando obter a resposta da problemática em questão. Destaca-se que a pesquisa se limita a analisar a percepção dos gestores no período e, tendo em vista seu escopo, não é possível a generalização dos resultados.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Para atender ao objetivo proposto, esta seção apresenta a análise e resultados da consolidação das informações obtidas através dos questionários, os quais foram triangulados com consultas a documentos, objeto de estudo. Cabe esclarecer que a triangulação possibilitou verificar convergências entre as informações coletadas por fontes diferentes, constituindo-se uma vantagem para o estudo.

4.1. IMPLANTAÇÃO DA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

4.1.1. Disposição Legal

Visando o cumprimento ao dispositivo constitucional 74 e 75 da CF/88 (BRASIL, 1988), bem como as demais normas, tendo dentre elas a LRF 101/2000 (BRASIL, 2000), Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (STN, 2019), o Sistema de Controle Interno do Município de Gravataí (SCI-PMG) foi instituída pelas Leis nº 3.294/2013 (GRAVATAÍ, 2013), 3.818/2016 (GRAVATAÍ, 2016), 3.943/2017 (GRAVATAÍ, 2017) e 4.276/2021 (GRAVATAÍ, 2021), tem como objetivo promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e moralidade na gestão dos recursos, bem como avaliação dos resultados obtidos pelos órgãos públicos. Somado a isso, assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, aumentando a transparência da gestão pública e permitir que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.

Quando eficiente, o sistema de controle interno, permite avanços administrativos no que tange blindar o administrador de fraudes, desvios ou possíveis erros de forma a assegurar que a Administração atue em conformidade com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico (DI PIETRO, 2005). Padronizar os métodos de trabalho, bem como garantir uma adequada aplicação da contribuição enquanto pagador de impostos, taxas e demais contribuição exigidas pelo próprio governo (INTOSAI, 2013).

A mesma importância que tem a legislação que sanciona os Sistema de Controle Interno, é a elaboração de manuais de instruções e de procedimentos para orientar o adequado funcionamento e a atuação da respectiva unidade. Nesse sentido, o Decreto Lei 18.990/21 de 23 de março de 2021 (GRAVATAÍ, 2021) versa sobre o Regimento Interno, o qual é o instrumento formal e normativo que ampara e legitima as competências, as atribuições e a integração das ações estratégicas da Unidade Central de Controle Interno do Município de Gravataí.

O poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos normativos sobre matérias de sua competência e sobre a organização dos processos que lhe devem ser submetidos, ajuda assegurar que as diretrizes da administração estejam sendo seguidas, onde medidas de prevenção que norteiam e antecedem o processamento de um ato ou um fato, fortalece a prevenção ou ocorrência de omissões, inadequações e intempestividade da informação contábil. Os procedimentos de controle e as ações corretivas devem promover a otimização dos recursos. Seu custo não deve exceder o benefício que delas resulte (TCE-MG, 2012).

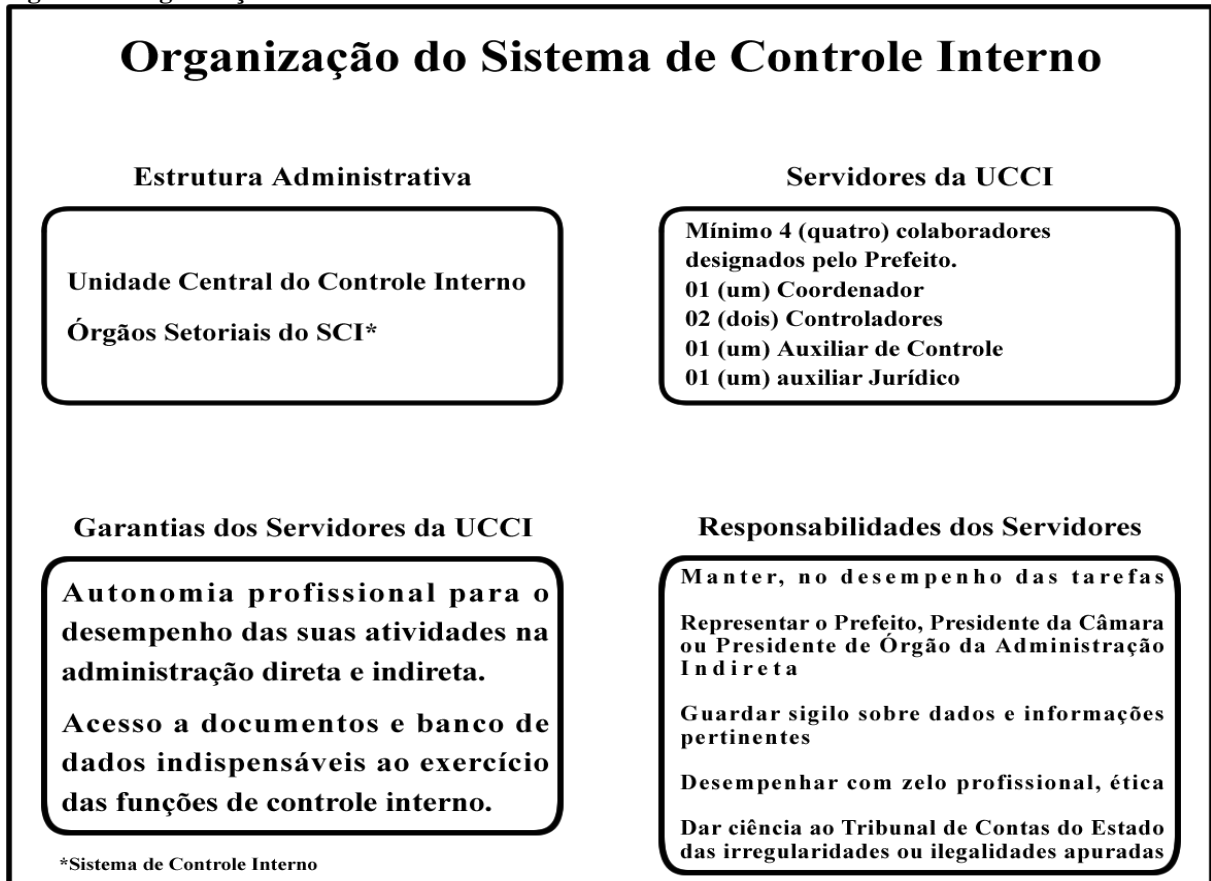
4.1.2. Estrutura Organizacional

Integram o Sistema de Controle Interno do Município os Poderes Executivo e Legislativo, os órgãos da administração direta, as entidades da administração indireta e seus respectivos agentes públicos (GRAVATAI, 2017).

A literatura defende que o Controle Interno deve estar subordinado à autoridade máxima da organização e ter posto de órgão de linha (BORINELI, 2006). Partindo dessa premissa, a Unidade Central de Controle Interno tem seu funcionamento em local determinado pelo Prefeito, podendo realizar as suas atividades junto aos Órgãos Setoriais, quando necessária a sua atuação in loco. Somado a isso, realizará reuniões para elaborar o cronograma anual de trabalho, definir os procedimentos a serem adotados para apurar

supostas irregularidades advindas de denúncias, bem como para deliberação conjunta dos membros (GRAVATAÍ, 2021).

Figura 1 – Organização do Sistema de Controle Interno



Fonte: Elaborada a partir de dados da pesquisa (2021).

A figura 1 demonstra que o sistema organizacional da UCCI possui independência funcional para cumprir suas funções e tem relevância de uma secretaria municipal e remuneração condizente (BOTELHO, 2014; GLOCK, 2015). Além de promover integração operacional, orientação a expedição dos atos normativos sobre procedimentos de controle e fixação de prazos a serem cumpridos pelos órgãos e entidades auditados, assim como para a adoção das medidas corretivas demandadas.

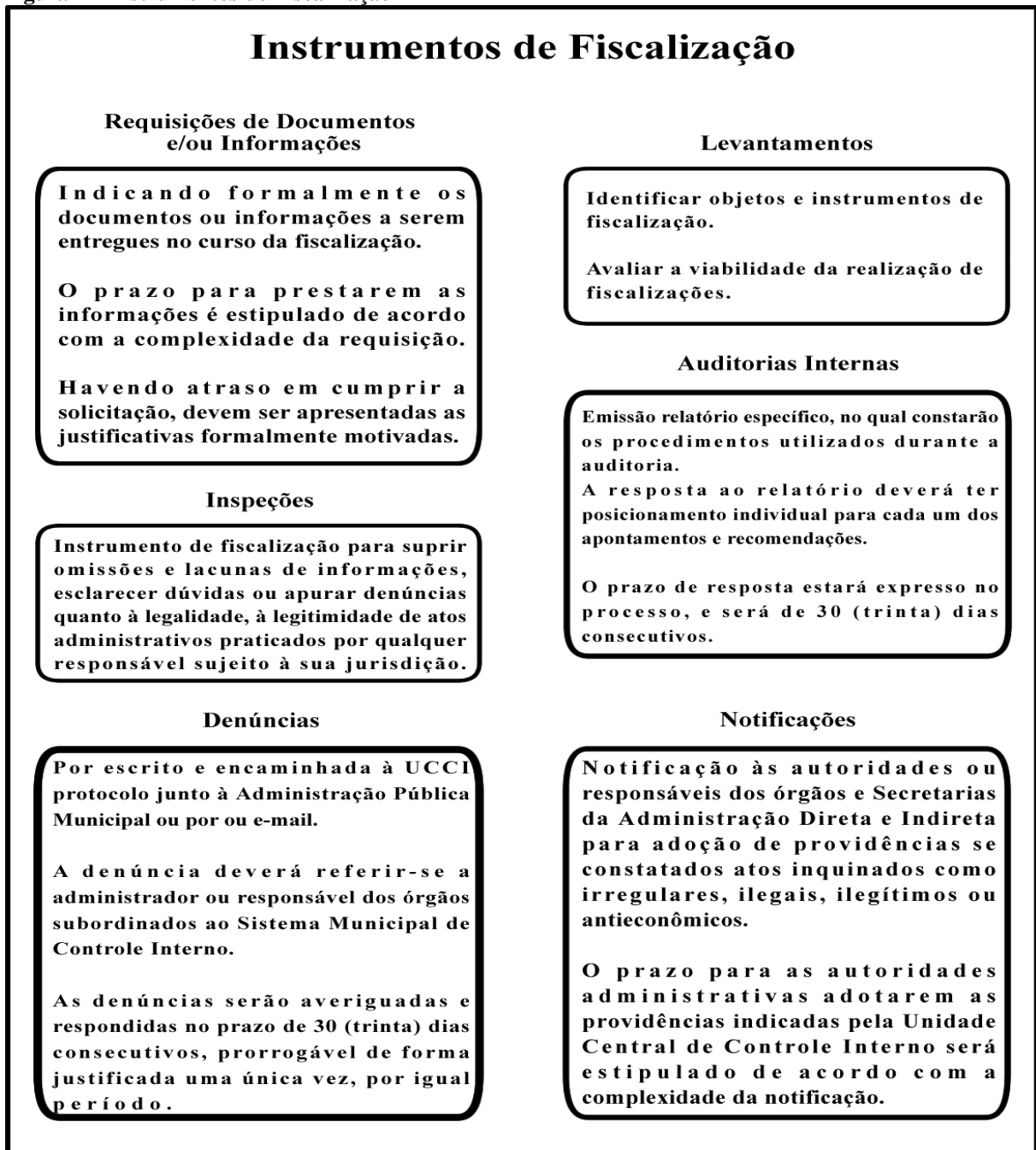
Cumpra-se destacar que apesar de estar localizada dentro da estrutura municipal, a UCCI possui independência orçamentária e financeira, estando presente, desde sua constituição, na LOA (Lei Orçamentária Anual). Isso evita o constrangimento com solicitação de recursos para desempenhar de forma eficaz suas atividades.

Segundo Cruz (2014) e Glock (2015), compete ao gestor do Poder Executivo municipal dar as condições mínimas de autonomia e independência de forma que as controladorias possam atuar de forma imparcial nas atividades de fiscalização.

4.1.3. Instrumentos de Fiscalização e Trabalho do Controle Interno

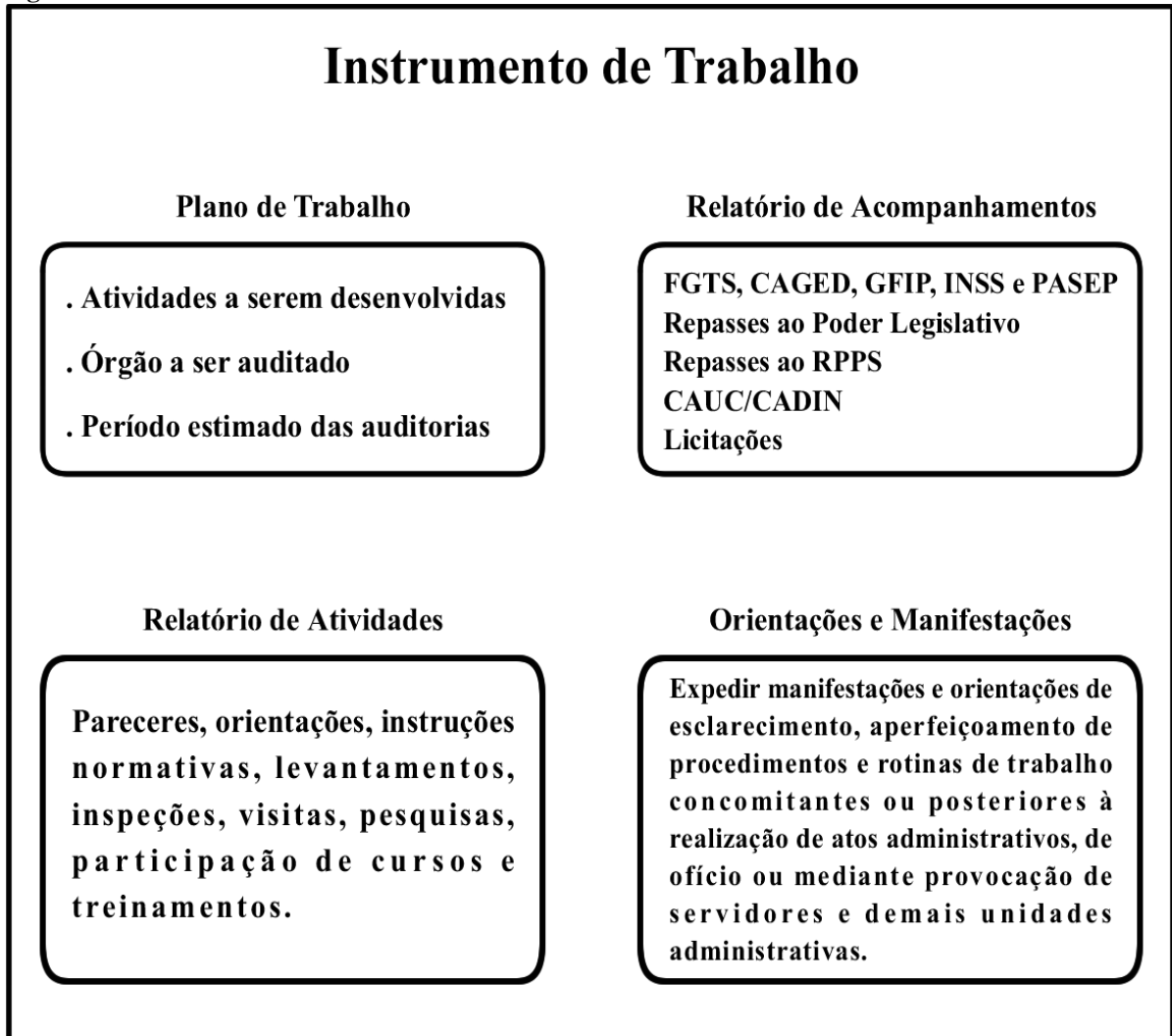
Tendo como base a Lei Ordinária 3.943/17 (GRAVATAÍ, 2017), o planejamento anual de atividades de acompanhamento e auditoria, na forma de cronograma, é elaborado no início de cada exercício financeiro, por iniciativa e incumbência exclusiva da UCCI, restrita a esta, que servirá de base para a rotina de trabalho em que serão relacionados:

Figura 2 – Instrumentos de Fiscalização



Fonte: Elaborada a partir de dados da pesquisa (2021).

Figura 3 – Instrumentos de Trabalho



Fonte: Elaborada a partir de dados da pesquisa (2021).

Verifica-se que a priorização de serviço corresponde a elaboração da programação de auditoria às secretarias, órgãos, divisões e áreas que apresentarem índice elevado de irregularidades, conforme apontado nos relatórios anuais do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. A UCCI realiza avaliação e revisão da programação em qualquer época sempre que houver necessidade de alteração ou ajustes convenientes.

Cumprido o princípio de segregação de funções, o Controle Interno não poderá emitir pareceres ou opiniões, de caráter vinculativo ou decisório, em especial nas áreas técnicas específicas, como jurídica, contábil e tributária, que deverão ser atendidas pelos servidores que nelas atuam (GRAVATAÍ, 2021).

Botelho (2014) e Crepaldi (2011) destacam que Controle Interno são todos os instrumentos da organização destinados à vigilância, fiscalização e verificação administrativa,

que permitam prever, observar, dirigir ou governar os acontecimentos que se verificam dentro da empresa e que produzam reflexos em seu patrimônio.

Portanto o Controle Interno, sendo atribuído como uma “peneira” na detecção de erros ou irregularidades (CREPALDI, 2013), obtenção de evidências, as quais devem ser suficientes, adequadas, relevantes e úteis para conclusão dos trabalhos, consolida as informações de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, com a finalidade de atestar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia do programas de governo – categoria administrativa.

4.2. BENEFÍCIOS DA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

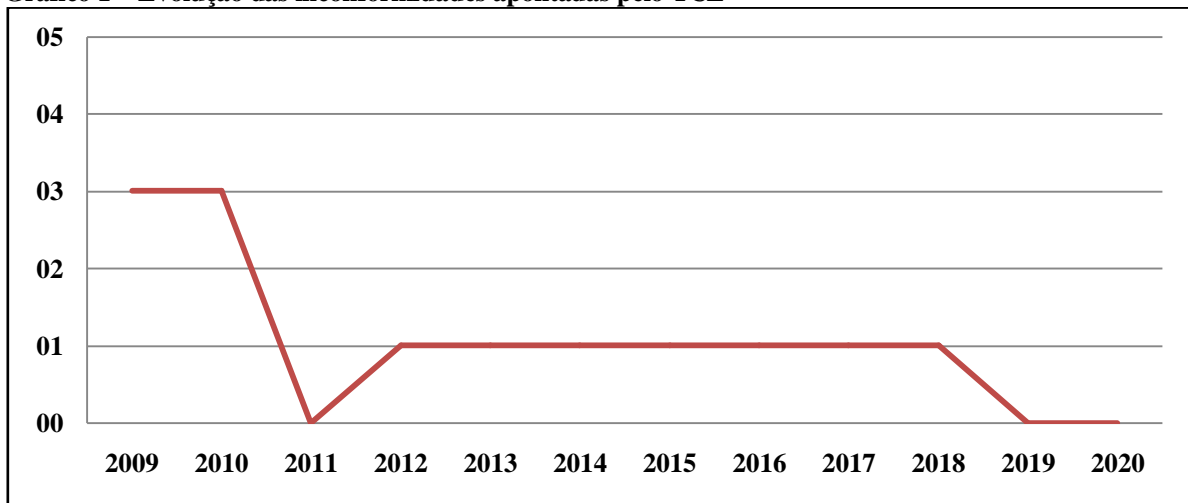
Neste sentido, buscou-se identificar através de análises documentais e questões respondidas por servidores lotados na Unidade Central de Controle Interno, os benefícios gerados pela inserção do sistema de Controle Interno.

Tabela 1 – Inconformidades apontadas pelo TCE

EXERCÍCIO	PERÍODO	APONTAMENTOS
2009	01/01/2009 a 31/12/2009	3
2010	01/01/2010 a 31/12/2010	3
2011	01/01/2011 a 31/12/2011	0
2012	01/01/2012 a 31/12/2012	1
2013	01/01/2013 a 31/12/2013	1
2014	01/01/2014 a 31/12/2014	1
2015	01/01/2015 a 31/12/2015	1
2016	01/01/2016 a 31/12/2016	1
2017	01/01/2017 a 31/12/2017	1
2018	01/01/2018 a 31/12/2018	1
2019	01/01/2019 a 31/12/2019	0
2020	01/01/2020 a 31/12/2020	0

Fonte: Elaborada a partir de dados da pesquisa (2021).

Fica evidente que nos cinco primeiros anos analisados, momento que antecede a implantação da Unidade Central de Controle Interno no município de Gravataí, houve o total de oito apontamentos por parte da auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Gráfico 1 – Evolução das inconformidades apontadas pelo TCE

Fonte: Elaborada a partir de dados da pesquisa (2021).

No intervalo que abrange 2014 a 2020, o número de apontamentos reduziu consideravelmente, visto que ao comparar com a análise anterior, para o período em questão a quantidade de inconsistências reduziu em 62%, mostrando que a instauração da UCCI buscou a orientar os gestores a corrigir inconformidades logo que verificadas, desta forma diminuindo a quantidade de itens apontados. O processo de controle interno abrange todos os níveis da administração pública, verificando a destinação dos recursos, acompanhamento e execução de programas, apontamento de suas falhas e desvios. Além de aplicar normas e princípios adotados e constatar a veracidade das operações realizadas (CRUZ, 2012, p. 139).

Somado a isso, em questões básicas de monitoramento dos processos, pode se verificar as características desse princípio na administração pública, onde envolve tipos de controles manuais, automatizados, preventivos e de detecção, com a finalidade de avaliar a eficácia dos controles existentes. Segundo Berbia (2010), o processo de elaboração de informações é crucial para a tomada de decisão em relação a controles. Ou seja, a importância e a valorização conferida pelos gestores e toda equipe de governo, estão diretamente relacionadas a uma administração de qualidade, onde a atuação dos controladores internos auxiliará na tomada de decisões e implicará no cumprimento da legislação vigente, principalmente dos princípios constitucionais. Nesse aspecto, os sistemas de controle tratam de influenciar o comportamento de indivíduos no interesse da empresa. Ambas as funções estão intimamente ligadas (CREPALDI, 1998, p. 47).

Sua atuação encontra-se no alcance da conformidade normativa e na regulação de processos e procedimentos, buscando obter maior eficiência, eficácia e efetividade na gestão

pública. Tendo como função primordial dar subsídio à gestão com recomendações de melhorias, ajuste de conduta e procedimentos, prevenção e correção de erros e fraudes.

4.3. CONTROLE INTERNO NA VISÃO DOS SERVIDORES

Com o intuito de obter informações aprofundadas, foram selecionados servidores municipais que de alguma forma tem ou já tiveram contato com o controle interno do município.

4.3.1. Corpo Técnico

A seguir, apresenta-se o perfil dos respondentes da pesquisa a partir de quatro perspectivas: ocupação profissional, tempo de exercício no cargo, escolaridade e formação acadêmica.

Tabela 2 – Perfil dos Servidores

Respondente (Código)	Secretária	Setor	Função	Tempo no Cargo	Escolaridade	Formação Acadêmica
R01	Gabinete do Prefeito	UCCI	Procurador Geral/ Chefe Controle Interno	2 Anos	Superior Completo	Direito
R02	Gabinete do Prefeito	UCCI	Contador	5 Anos	Superior Completo	Ciências Contábeis
R03	Gabinete do Prefeito	UCCI	Contador	4 Anos	Superior Completo	Ciências Contábeis
R04	Gabinete do Prefeito	UCCI	Técnica Contábil	2 Anos	Superior Completo	Ciências Contábeis
R05	SMFCAS	Financeiro	Contador	1 Ano	Superior Completo	Ciências Contábeis
R06	SMS	Contabilidade	Contador	10 Anos	Superior Completo	Ciências Contábeis
R07	SMED	Contabilidade	Contador	2 Anos	Superior Completo	Ciências Contábeis
R08	SMF	Contabilidade	Contadora Geral	2 Anos	Superior Completo	Ciências Contábeis
R09	SM	Contabilidade	Chefe Contábil	3 Anos	Superior Incompleto	Técnico Contábil

Fonte: Elaborada a partir de dados da pesquisa (2021).

Conforme os dados da tabela 2, pode-se identificar que o Município de Gravataí possui, em sua maioria, um corpo técnico de profissionais graduados no curso de ciências

contábeis. A moda de vinculação no cargo ocupado é de dois anos e a média é de três anos e meio. Nesse sentido, pode-se destacar a fala do R07 ao enfatizar a importância dessa expertise técnica para geração de benefícios ao setor:

A unificação de conhecimento específico e qualificação profissional geram benefícios para máquina pública, com transparência na apresentação das informações, minimização de possíveis erros, fraudes ou desvios, além propiciar um aprimoramento constante através desta troca de informações. (R07)

Um dado interessante refere-se a chefia do controle interno, a qual hoje é desempenhada pelo Procurador Geral do Município. Analisando a Lei 715/1992, referente a cargos e salários, não existe determinação que o Controlador Interno seja oriundo da área contábil (GRAVATAÍ, 1992). Porém, a fim de comprovar a legalidade e legitimidade dos acontecimentos administrativos, avaliando os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e contábil das unidades e das entidades da administração pública, entende-se que o conhecimento aprofundado na área contábil possui grande relevância (BOTELHO, 2014). Para Filho (2008), uma gestão adequada deve abraçar muito mais do que as exigências legais de implantação do controle interno. Ou seja, essa eficiência deve ser adquirida através de qualificação e treinamento.

Para atuar na função de controle interno deve possuir nível de escolaridade superior e conhecimento em áreas como micro e macroeconomia, legislação contábil do setor privado e público, teorias de administração, legislações sobre licitações, contratos, parcerias e consórcios públicos, noções de informática, planejamento e orçamento público, etc., para que possam exercer com eficiência, eficácia e efetividade as funções de uma Controladoria, conforme defende Botelho (2014). Assim, a escolha do município apresenta-se alinhada com o que sugere Botelho (2014) e Filho (2008).

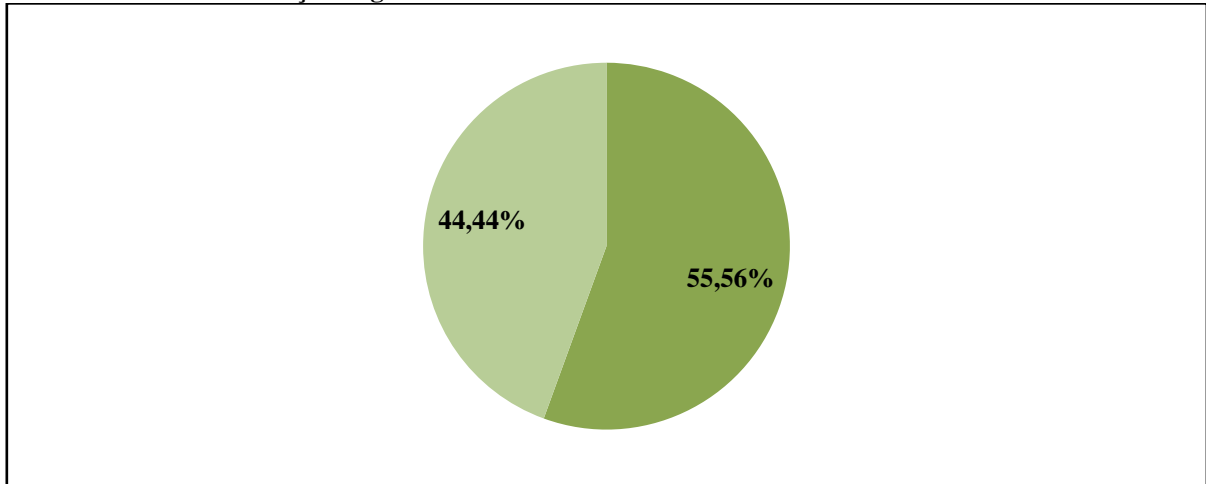
4.3.2. Entendimento sobre Controle Interno

Em relação ao entendimento sobre o controle interno, observou-se que a maioria dos entrevistados percebe como sendo uma unidade de auditoria e fiscalização dos atos administrativos e práticos no âmbito financeiro, contábil e orçamentário. Além disso, dar subsídio à gestão com recomendações de melhorias, ajuste de conduta e procedimentos, prevenção e correção de erros e fraudes.

No que tange a criação do controle interno, observa-se um direcionamento para que sua implantação nos municípios seja feita por meio de lei específica, e sua regulamentação deverá ser feita através de Decreto do Poder Executivo assim que houver a sua criação

(BOTELHO, 2014; GLOCK, 2007). De tal modo, questionou-se aos servidores sobre seus conhecimentos sobre as legislações que tratam da criação da Unidade Central de Controle Interno e obteve-se que 55,56% dos servidores informaram ter conhecimento.

Gráfico 02 – Fundamentação Legal do Controle Interno

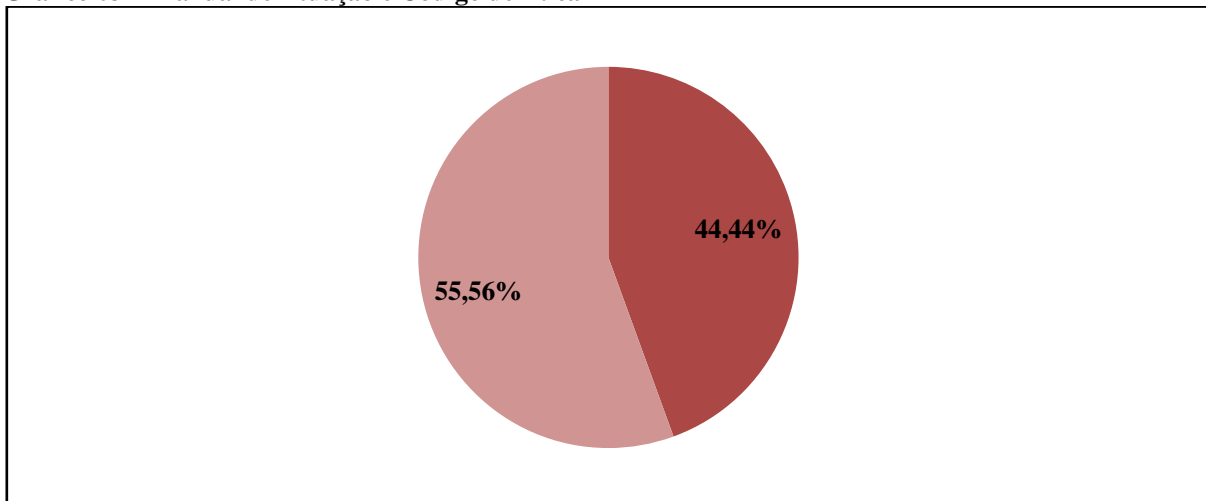


Fonte: Elaborada a partir de dados da pesquisa (2021).

Os 44,44% que responderam não possuir conhecimento sobre as legislações que tratam do controle interno está concentrada nas secretarias que possuem pouco contato com o Órgão de Controle Interno. O que reflete diretamente no processamento de informações, visto que a importância do conhecimento da legislação que institucionaliza, denota a adequada utilização dos procedimentos.

Nesse sentido, buscou descobrir junto aos servidores se tinham conhecimento de algum manual que tratasse do controle interno no município de Gravataí.

Gráfico 03 – Manual de Atuação e Código de Ética



Fonte: Elaborada a partir de dados da pesquisa (2021).

O resultado evidencia que 44,44% dos servidores questionados reconhecem a existência de valores éticos e manual para procedimentos. Ou seja, somente os profissionais lotados na Unidade Central de Controle Interno, demonstrando uma fragilidade no que se refere a troca de informações entre UCCI e demais órgãos do município.

Conforme resposta emitida pelo respondente 09, destaca que:

Na forma prática de auxílio a gestão municipal, as ferramentas fornecidas pela respectiva unidade não são claras ou não permitem a utilização em sua totalidade. Ou seja, não é possível valer-se de suas informações para deliberar o caminho a seguir, visto que pecam na orientação e gestão das equipes, não dão suporte, orientações para melhorias do fluxo de trabalho e possuem uma estrutura aquém do que uma cidade do porte de Gravataí demandaria. O Controle Interno apenas solicita aquilo que o Tribunal de Contas do Estado (TCE). (R09)

Ocorre que nas atribuições do Controle Interno os apontamentos do tribunal não entraram na finalidade de trabalho, levando assim reincidência de observações, e evidenciando, por conseguinte, a falta de integração necessária num efetivo sistema de controle interno. Observa-se que o controle interno nesse caso se apresenta como uma ferramenta que mais atende as requisições do Controle Externo do tribunal de contas, por vezes também insuficientes, não alcançando a condição de apoio técnico à gestão com a geração de informações tempestiva para tomada de decisão.

Ao atuar como órgão fiscalizador no encerramento do exercício, sendo que no ponto de vista dos gestores de setor, a unidade deveria atuar durante a execução das atividades contábeis do município, pois com isso é possível, conforme já destacado na literatura, verificar divergências e dificuldades já no marco inicial da execução, evitaria a progressão de equívocos e, por conseguinte, eliminaria a possibilidade de apontamentos por órgãos reguladores (ATTIE, 2009; RONCALIO, 2009; SILVA, 2011).

4.3.3. Dificuldades Enfrentadas

Ficou evidenciado que o papel do Controle Interno no município ainda não possui a devida importância por parte dos gestores políticos. Na balança é visto como um instrumento negativo, de cunho obrigatório por força de lei. Em vez de ter como aliada para uma gestão pública eficiente, eficaz e transparente.

Para Soares (2012) o sistema de controle interno é um instrumento importante para suporte e assessoria, que proporciona informações sinalizando ao gestor público a ocorrência de equívocos, desse modo é possível que sejam adotadas medidas para que tais apontamentos sejam corrigidos evitando prejuízos. A vista disso, os benefícios que o controle traz para uma

organização vão além de áreas financeiras, abrangendo as demais unidades de interesse da entidade e das pessoas que estão envolvidas no processo (MOTTA, 1992).

Outro dado pertinente está ligado a resposta fornecida pelo respondente 08 de que “*O Controle Interno segue a cartilha do TCE, a qual se refere em apontar sem dar soluções*”. Ou seja, não trabalha no sentido de haver uma prevenção. Sendo muito mais como obrigatoriedade legal, por parte dos gestores, e não como um aliado importante na administração pública. Ademais, percebe-se que além de projetar outros tipos de controles, normas, instrumentos para prevenir e evitar fraudes, subornos, desvios, a Unidade Central de Controle Interno deve trabalhar sua imagem, visto que a mesma visa punir.

Dentre as causas há a desmotivação da equipe, ausência de política de RH, desempenho e melhoria de performance, excessiva ingerência política em detrimento da autonomia técnica para normalizar procedimentos técnicos, descaso da gestão com a necessidade de reestruturação, visto que, de acordo com o respondente 08 “*tentou-se propor a implantação de uma Controladoria Geral*”. A falta de agentes capacitados, excessivos problemas técnicos de sistema de TI, entre outros fatores, leva a um deficitário ambiente de controle, o que gera dificuldades das mais variadas.

Á vista disso, Roncalio (2009) destaca que o controle interno deve atuar nas instituições de forma preventiva, fiscalizando e detectando erros e falhas para que, em tempo hábil, seja tomada medidas que evitem, reduzam ou corrijam atos que possam comprometer o alcance das metas e objetivos da organização. Isto posto, o Controle Interno abrange os procedimentos necessários para uma instituição dirigir, restringir, governar e conferir suas atividades com o propósito de fazer cumprir os seus objetivos.

Destaca-se, também, a necessidade de investir em conhecimento, tanto prático como intelectual (cursos), mais especificamente no ramo contábil onde os assuntos são em demasia e complexos na sua execução. O panorama para atendimento a legislação, essencialmente as definições do termo controle interno, dentro da perspectiva da administração pública, torna-o essencial para validação do conjunto dessa governança, assim como obrigação dos municípios para atender aos regulamentos pertinentes. Desta forma, considerando as informações dominadas pelo setor contábil, somando as exigências legais do serviço, tornam o serviço contábil o viés do controle interno.

Seja como for, a prestação de serviço da UCCI está muito abaixo da proposta inicial, possui tão simplesmente condição determinada. De acordo com Secchi (2009) questões oriundas de controle demandam tempo e pesquisa para algumas respostas, visto que impedimentos como liberdade para atuação, modelos de gestão pública implementada no País,

prejudicam a estrutura administrativa a qual pressupõe preservar o patrimônio público de forma ampla e efetiva.

Após a análise dos dados e demonstração dos resultados serão apresentadas as considerações finais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou verificar os desafios e benefícios da implantação do setor de controle interno na prefeitura de Gravataí. Para isso, foram analisadas as informações disponibilizadas pelos servidores do município lotados nas na UCCI, SMED, SMS, SMFCAS e SMF.

Diante dos dados da pesquisa, é possível perceber que, em um primeiro momento, o controle interno é uma importante ferramenta de planejamento e acompanhamento da gestão municipal, visto que procura garantir uma condução apropriada, evitando e corrigindo erros, fraudes e desperdícios. Garantir ao gestor público segurança e tranquilidade no cumprimento da eficiência, legalidade, eficácia e publicidade da sua administração. Contribuir para que haja uma adequada aplicação dos recursos e da indispensável preservação do patrimônio público e, ainda, garantir a transparência das contas públicas.

Demonstra que possui leis, ordenamos específicos e manuais para atuação, assegurando que as diretrizes da administração estejam sendo seguidas, com medidas de prevenção que norteiam e antecedem o processamento de um ato ou um fato. Somado a isso uma organização sistêmica sólida, com relevância de uma secretaria municipal, remuneração condizente, independência funcional e orçamentária, estando presente, desde sua constituição, na LOA (Lei Orçamentária Anual).

Verifica-se que elabora programações de auditoria às secretarias, órgãos, divisões e áreas que apresentarem índice elevado de irregularidades. Realiza avaliação e revisão da programação em qualquer época sempre que houver necessidade de alteração ou ajustes convenientes.

Através de análises documentais, foi possível perceber que os benefícios gerados pela inserção do sistema de Controle Interno reduziu consideravelmente o número de apontamentos. Tendo como parâmetro o intervalo que abrange 2014 a 2020, a quantidade de inconsistências reduziu em 62%, mostrando que a instauração da UCCI buscou orientar os gestores a corrigir inconformidades logo que verificadas.

O estudo também demonstra que o Município de Gravataí possui, em sua maioria, um corpo técnico qualificado, no que se refere a instrução acadêmica e tempo de vinculação a cargo ocupado. Conforme defende Botelho (2014), para atuar na função de controle interno deve possuir nível de escolaridade superior e conhecimento em áreas como micro e macroeconomia, legislação contábil do setor privado e público, teorias de administração, legislações sobre licitações, contratos, parcerias e consórcios públicos, noções de informática, planejamento e orçamento público, etc.

Verifica-se que 44,44% dos servidores não possuem conhecimento sobre as legislações que tratam do controle interno. Essa fragilidade, no que se refere a troca de dados entre UCCI e demais órgãos do município, denota a adequada utilização dos procedimentos.

Referente as dificuldades encontradas, o estudo demonstra que o controle interno apresenta baixos níveis de atuação e transparência em diversos quesitos. Muitas das informações, quando disponibilizadas, não foram consideradas suficientes, claras e oportunas, o que prejudica o processo de orientação. Isto impossibilita aos responsáveis setoriais atingir a devida eficiência, eficácia e efetividade no desempenho de suas funções de controle, contribuindo para apontamentos do TCE. Do exposto, tem-se a percepção que não há uma atuação integrada entre os departamentos vigente até o momento.

Foi possível verificar que o controle interno do município, pelas Leis nº 3.294/2013 (GRAVATAÍ, 2013), 3.818/2016 (GRAVATAÍ, 2016), 3.943/2017 (GRAVATAÍ, 2017) e 4.276/2021 (GRAVATAÍ, 2021), atenta-se somente por observar as recomendações e exigências do Tribunal de Contas do Estado. Assim, conforme os dados coletados, o estudo contribui para apresentar dados sobre a implantação do controle interno e identificou uma carência no enfoque formativo e mais explicativo de suas ações, em especial no que compete a um acompanhamento permanente dos atos da gestão municipal.

Em relação às limitações para a realização deste estudo, destaca-se que ainda há poucos trabalhos publicados nesta área e este é o primeiro realizado junto ao município de Gravataí. Também houve dificuldades na obtenção de dados por parte da Unidade Central de Controle interno, tais como: relatórios de auditoria, apontamentos, normas estabelecidas e orientações, o que afetou no aprofundamento analítico sobre o tema.

Assim, o presente trabalho não tem por finalidade esgotar o assunto devido seu alcance, mas de demonstrar aos gestores públicos do Município a importância do Controle Interno. Sugiro que para estudos futuros, a investigação entre a relação do desenvolvimento socioeconômicos municipais os seus respectivos índices de transparência.

REFERÊNCIAS

ATTIE, William. **Auditoria: Auditoria Interna**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: ed. Lisboa: Edições70, 2010 Edições 70. 2011.

BERBIA, P. **Evaluación eficaz del sistema de control interno**. Altamonte Springs, FL: Institute of Internal Auditors Research Foundation, 20

BORINELLI, Márcio Luiz. **Estrutura conceitual básica de controladoria**: sistematização à luz da teoria e da práxis. 2006. 352 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual prático de controle interno na administração pública municipal**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Dispõe sobre princípios, direitos e deveres dos cidadãos brasileiros. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0579.htm> Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/43/2009/131.htm>>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatuto normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 03 set. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na Administração Pública: evolução do controle interno no Brasil: do código da contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para a atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, Municípios e ONGs**. São Paulo: Atlas, 2008.

CERVO, A. L. BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CFC – CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC 986, de 21 de novembro de 2003. Aprova a NBC T 12 – Da Auditoria Interna**. Disponível em: <<https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-ti-de-auditoria-interna/>>. Acesso em 23 set. 2020.

CHIAVENATO, I. **Iniciação à Administração geral**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Manole, 2009.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC N.º 1.207, de 27 de novembro de 2009: aprova a NBC TA 240 - Responsabilidade do Auditor em Relação à Fraude, no Contexto da Auditoria de Demonstrações Contábeis**. Brasília, 2009. Disponível em: https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Publicacao_NBC_TA_AUDITORIA.pdf. Acesso em: 14 set. 2020.

COSTA, Oliveira Pereira. **O CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**. São Paulo: All Print, 2017.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria Governamental**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

CREPALDI, S. A. **Contabilidade gerencial: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1998

CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil: teoria e prática**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil: teoria e prática**. [Digital] 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005

DRI, Sandro Pedro Rizzi. **Controle interno: uma importante ferramenta na gestão pública de Nova Hartz**. 2015. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/132310/000981048.pdf?sequence=1>>. Acesso em 18 nov. 2020.

ESCRITÓRIO DA CONTROLADORIA GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (GAO). **Normas de auditoria governamental**; Revisão 2003. Tradução de Pedro Humberto Teixeira Barretto. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005. Disponível em: <<http://www.ucib.org.br/downloads/acervos/Auditoria/Normas%20de%20auditoria%20governamental.pdf>>. Acesso em 02 set 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GLOCK, José Osvaldo. **Guia para a Implementação do Sistema de Controle Interno nos Municípios**. Curitiba: Juruá, 2007.

GRAVATAÍ (RS). **Lei Ordinária nº 715 de 30 de abril de 1992**. Institui o Plano de Classificação de Cargos e Funções no Serviço Público Municipal. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gravatai/lei-ordinaria/1992/71/715/lei-ordinaria-n-715-1992-institui-o-plano-de-classificacao-de-cargos-e-funcoes-no-servico-publico-municipal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 15 set. 2021.

GRAVATAÍ (RS). **Lei Ordinária nº 3.294 de 18 de fevereiro de 2013**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Município. Disponível em: <<http://www.cmgravatai.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-3294-2013-244361>>. Acesso em 15 set. 2021.

GRAVATAÍ (RS). **Lei Ordinária nº 3.818 de 16 de setembro de 2016**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Município de Gravataí e revoga legislação existente. Disponível em: <<https://www.cmgravatai.rs.gov.br/documento/245946>>. Acesso em 15 set. 2021.

GRAVATAÍ (RS). **Lei Ordinária nº 3.943 de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Município de Gravataí e revoga legislação existente. Disponível em: <<https://www.cmgravatai.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-3943-2017-249305>>. Acesso em 15 set. 2021.

GRAVATAÍ (RS). **Lei Ordinária nº 4.276 de 26 de janeiro de 2021**. Altera a Lei nº 3.943/2017, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Município e dá outras providências. Disponível em: <<https://cmgravatai.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-4276-2021-295017>>. Acesso em 15 set. 2021.

GRAVATAÍ (RS). **Decreto nº 18.990 de 23 de março de 2021**. Regulamenta a Lei no 3.943/2017, criando o Regimento Interno da Unidade Central de Controle Interno – UCCI do Município de Gravataí. Disponível em: <<http://leismunicipais.com.br/a1/rs/g/gravatai/decreto/2021/1899/18990/decreto-n-18990-2021-regulamenta-a-lei-no-3943-2017-criando-o-regimento-interno-da-unidade-central-de-controle-interno-ucci-do-municipio-de-gravatai?o=tcers>>. Acesso em 15 set. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, **Panorama. Resultado dos Dados 2020/2021**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/gravatai/panorama>>. Acesso em 24 set. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/gravatai/pesquisa/38/47001?tipo=ranking>>. Acesso em 24 set. 2021.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DE NOVA YORK (IIA). **Avaliação de Controles Internos e Gestão de Riscos; 1941**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B2BD3BF3E32>>. Acesso em 02 set. 2020.

Instituto dos Auditores Internos do Brasil (1933 apud JUND, 2006) - JUND, Sérgio. **Administração orçamento e contabilidade pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

JOSÉ FILHO, Antônio. **A importância do controle interno na administração pública**. São Paulo. Diversa. 2008.

LAVILLE, Christian e DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte (MG): UFMG, 1999.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. São Paulo. 2ª ed. revista e atualizada. Ed. Revista dos Tribunais. 2008.

MEDAUAR, Odete. **Controle sobre a administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 22.

MINISTÉRIO DA FAZENDA; SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL (STN). Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**: Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 8. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública. Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2019. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/20122018_CPU_MCASP_8_ed_-_publicacao_com_capa_2vs.pdf> Acessado em 01abr. 2021.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle Interno nº 01, de 06 de abril de 2001**. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<https://www.gov.br/suframa/pt-br/aceso-a-informacao/IN0106ABR2001MANUALDOSISTDECONTINTDOGOVFED.pdf/view>>. Acesso em 27 set. 2020.

MIRANDA, Marconi dos Santos, et al. **Controladoria na administração pública: um estudo de caso no núcleo do controle interno do município de Salinas/MG**. VIII FEPEG – FÓRUM ENSINO – PESQUISA – EXTENSAO – GESTÃO, UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES – Campus Universitário Professor Darcy Ribeiro. Setembro/2014. Montes Claros, MG. Disponível em: <<http://www.fepeg2014.unimontes.br/?q=printpdf/node/26087>>. Acesso em 18 de nov. 2020.

MOTTA, Mauricio. **Auditoria: princípios e técnicas**. 2ed. São Paulo: Atlas, 1992.

OLIVEIRA JÚNIOR, Nilson José de; CHAVES JÚNIOR, Oswaldo Demóstenes Lopes; LIMA, Mariomar de Sales. **A controladoria nas organizações públicas municipais: um estudo de caso**. Revista universo contábil, Blumenau, v. 5, n. 1, p. 38-54, jan./mar. 2009. Disponível em: <www.spell.org.br/documentos/download/6186>. Acesso em 18 de nov.2020.

OLIVEIRA, Maria Marly De. Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações e teses. 3 ed. Rio De Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Zilma de M. R. de. **Educação Infantil: Fundamentos e métodos**. 7 ed. São Paulo; Cortez, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público**. Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf>. Acesso em: 02 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). **Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) foi aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) em 2013 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15D3169CE015D56CBA59F12A3>>. Acesso em: 02 set. 2020.

PEREIRA, Cláudia. A contribuição do Tribunal de Contas da União para o aprimoramento do controle social: **O caso dos conselhos de alimentação escolar**. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/PGCE/CONTRIB.PDF>. Acesso em: 27 set. 2020.

PETER, Maria da Glória; MACHADO, Marcus Vinicius. **Manual de Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 2007.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. **Manual de Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 2009.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.) **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 76-97.

RONCALIO, Michele Patricia. **Controle interno na administração pública municipal: um estudo sobre a organização e atuação dos órgãos centrais de controle interno de municípios catarinenses com mais de 50.000 habitantes, frente às funções estabelecidas pela Constituição Federal. 2009**. 191 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis-SC, 2009.

SÁ, Antônio Lopes de. **Curso de auditoria**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 26set. 2021.

SILVA, Erich Nonato e SILVA, Acinélia A. Coura Nonato. **A Atuação Do Controle Interno Na Fase Interna Das Licitações Públicas**. eBook Kindle, 2020.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SOARES, L. R. **Características do sistema de controle interno municipal**: um estudo da prefeitura municipal de Ouro Preto. 2012. 96f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade FUMEC, 2012.

TEIXEIRA, Vilmar. **O controle da corrupção: Desafios e Oportunidades para o TCU**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.35, n. 105, p.333-356, 2006.