

Araúna Ricardo Rodrigues

**CONTROLE INTERNO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
ITAPACI E SUAS COMPETÊNCIAS**

Monografia apresentada a Faculdade de
Ciência e Educação de Rubiataba em
Administração da Política.

Orientador: Prof. Flávio Manoel Coelho Cardoso

Rubiataba

2006

FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA

**CONTROLE INTERNO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
ITAPACI E SUAS COMPETÊNCIAS**

Araúna Ricardo Rodrigues

RUBIATABA

2006

**A minha amada mãe, irmãs e
meu sobrinho luz, de minha vida
que estiveram sempre ao meu
lado e nunca me deixaram
desistir de meus sonhos.**

AGRADECIMENTOS

Antes de mais nada, gostaria de agradecer as pessoas muito importantes, pois este trabalho só foi possível devido ao apoio e participação destas no processo de elaboração. Sendo assim, expresso todos os meus sinceros agradecimentos, pelo tempo cedido por cada um...

Ao meu orientador, Prof. Flávio Manoel Coelho Borges Cardoso, pois sem ele não teria conseguido terminar esta monografia em especial, pela sua dedicação, compreensão, motivação e apoio. Meu muito obrigado.

Não poderia esquecer de cada um dos professores do curso de Administração Empresarial da Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba /Go., pelas suas palavras de apoio e incentivo nessa caminhada que foi árdua e cheia de obstáculos.

A todos os colegas do oitavo período de Administração de Empresa da FACER, que trilharam junto comigo esta caminhada que agora chega ao fim.

E por fim, a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a realização de minha monografia.

LISTA DE FIGURAS

Nº	TÍTULO	Pg.
01	RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	37
02	FASES DAS ENTREVISTAS ATÉ DESCRIÇÃO DO CASO	40

RESUMO

A prefeitura de Itapaci com a mudança do cenário política criação e vigência da Lei complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal teve necessidade de implantar nova estrutura organizacional e forma de controle das receitas orçamentárias. Nos despertou o interesse em pesquisar quais fatores favoreceram e levaram a essa nova reestruturação e a criação do controle interno que até então no existia. Visando compreender a implantação da nova Lei, fez-se um estudo de caso utilizando como instrumentos: coleta de dados, levantamento bibliográfico e documental, observação e entrevistas. O primeiro passo foi levantar, identificar e comprovar as funções, obrigações e deveres que o controle interno tem segundo os autores descritos no referencial teórico relacionado à realidade funcional da prefeitura municipal de Itapaci. Os resultados do trabalho comprovam que teoria e prática estão caminham juntas no controle interno da prefeitura de Itapaci juntamente com as mudanças e benefícios que o mesmo trouxe para Prefeitura de Itapaci. Sendo que a expressão controle interno não é um controle contra o Administrador da gestão, mas para o Administrador ficar “*senhor*” da situação, e não ser inclusive surpreendido depois, pelo Controle Externo (Tribunal de Conta do Município), e às vezes tarde demais para sua isenção, ou correção, sem culpa e penalização.

PALAVRAS-CHAVE : *controle interno e qualidade na gestão pública*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
1.1 justificativa.....	9
1.2 Problemática	10
1.3 Objetivo Geral	11
1.4 Objetivo Especifico	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
2.1 Conceitos de Administração Pública	12
2.2 Quando e porque surgiu a Controladoria no Mundo	13
2.2.1 O Que é Controladoria	14
2.2.2 O Ramo do Conhecimento da Controladoria	15
2.2.3 A Função da Controladoria	16
2.2.4 Objetivo da Controladoria	17
2.2.5 A Missão da Controladoria dentro das Organizações	18
2.3 Como surgiu a função do Controle no Brasil	18
2.3.1 O Que é Controle Interno na Administração Pública	19
2.3.2 Suas Atribuições.....	20
2.3.3 Embasamento Jurídico	20
2.3.4 O Papel do Controle Interno Sob a Ótica da Lei Complementar Nº 101/00	20
2.3.5 Conceito de Controle Interno na Administração Pública	21
2.3.6 Aplicação nas Organizações Públicas	25
2.3.7 Princípios de Controles Internos	26
2.3.8 Finalidade	28
2.3.9 Processo de Controle Interno	29
3. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	29
3.1 Controle Interno na administração pública da Prefeitura Municipal de Itapaci	30
3.2 Método de pesquisa.....	31

3.3 Coleta de dados.....	33
3.4 Análise dos dados.....	39
4 DESCRIÇÃO DO CASO	41
4.1 Histórico de Itapaci	41
4.1.2 Aspectos Históricos	41
4.2 Início de uma nova fase para a administração pública, mas transparente da Prefeitura Municipal de Itapaci	44
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA.....	54
5.1 Principais elementos que contribuíram para criação implantação do controle interno na prefeitura municipal de Itapaci (GO)	54
5.1.1 Criação e Implantação	54
5.1.2 Mudanças e Benefícios	55
6 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
6.1 Resultados da pesquisa.....	56
6.2 Contribuições e limitações desta pesquisa.....	58
6.3 Sugestões para futuras pesquisas.....	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	60
APÊNDICES E ANEXOS.....	62

1 INTRODUÇÃO

Sempre que se discute sobre como está sendo gasto o dinheiro arrecadado pela prefeitura através dos impostos pagos pelo contribuinte e comerciantes, além do dinheiro vindo do Estado para o município, os valores sociais e políticos se chocam. Os momentos atuais, marcados por mudanças de legislação, escassez de recursos e por uma mudança no comportamento dos cidadãos, que passaram a estar de olho na administração de cada gestor, reflete nos administradores públicos elevada preocupação no que se refere à existência de maior controle nas entidades que lhes cabem administrar.

Para solucionar esta questão a legislação atual fala exclusivamente em controle da execução orçamentária e a nova Lei complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal fala e exigem a implantação do Controle Interno na Administração Pública onde adicionará aspectos relativos à fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial de cada prefeitura, onde pode-se notar que a implantação do mesmo é questão de sobrevivência para a Administração pública. Não é um controle contra o administrador da gestão, mas para o administrador ficar senhor da situação, e não ser surpreendido depois, pelo controle externo, o Tribunal de conta do Município, e às vezes tarde demais para sua isenção, ou correção, sem culpa e penalização.

O estudo a seguir faz uma análise do Controle Interno da Prefeitura Municipal de Itapaci do ponto de vista administrativo sobre a correta exploração dos recursos disponíveis do mesmo em prol de uma gestão justa e em conformidade com as leis que regem a administração pública.

1.1 JUSTIFICATIVA

A partir da análise das competências cabíveis desde a criação até a funcionalidade do Controle Interno da Prefeitura Municipal de Itapaci, observa-se que junto ao notório avanço econômico e tecnológico tornou-se ainda mais evidente de dois anos para cá a necessidade que a Prefeitura teve em mostrar suas informações ao público (cidadão, bancos, fornecedores, governo e funcionários) de uma forma coerente, sintética e explicativa de seus gastos. Com isso, constata-se a importância real de

uma ciência que, usada inicialmente como complemento de uma série de anotações, passou a ser o meio de registro dos mais diversos tipos de negócio e hoje pode ser considerada como principal instrumento de controle de uma prefeitura, objetivando a tomada de decisões, além de fornecer base de dados para uma perfeita elaboração de planejamento.

O assunto abordado é de grande interesse para a acadêmica em suas atividades profissionais atuais e principalmente futuras. Tendo como plano de fundo essas informações este projeto acadêmico têm por objetivo analisar através dos conceitos de autores sobre o assunto abordado e pela Lei complementar nº101/00 comprovar a importância que o Controle Interno faz para uma administração pública com relação a controle de suas receitas orçamentárias.

1.2 PROBLEMÁTICA

Diante das mudanças pelas quais a administração pública tem passando destaca-se e a fiscalização que ficou mais intensa por parte do Tribunal de Contas do Município (TCM) e pelo cidadão que esta cada vez mais consciente de seus deveres de cobrar do gestor como esta sendo gasto o dinheiro público e pela Lei complementar – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (nº. 101, de 04 de maio de 2000) que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, como premissas básicas que um bom administrador preocupado com sua gestão tem que ter isso tudo se resume em um bom controle Interno.

Esta monografia tem por objetivo abordar , levantar e comprovar como está sendo a funcionalidade do Controle Interno na Prefeitura Municipal de Itapaci, levando-se em conta os conceitos citados pelos autores do assunto com relação as suas funções, obrigações e deveres. E se realmente o Controle Interno é tão importante assim para o melhoramento da eficiência e eficácia da Administração da gestão com relação ao controle das suas receitas orçamentárias e em prol do desenvolvimento do município.

1.3 OBJETIVO GERAL

- ❖ Pesquisar as principais funções, obrigações e deveres do Controle Interno dentro da Prefeitura Municipal de Itapaci, tanto nas áreas contábil, financeira, orçamentária e patrimonial.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ❖ Identificar quando foi criado e implantado o Controle Interno exigido pela Lei complementar nº. 101/00 na Prefeitura Municipal de Itapaci;
- ❖ Mostrar as mudanças e os benefícios que o Controle Interno trouxe para Prefeitura Municipal de Itapaci.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Iremos apresentar neste capítulo a literatura que discute a criação, formação e implantação do controle interno na administração pública da prefeitura municipal de Itapaci, porém para entendermos como funciona o controle interno em uma prefeitura temos que falar um pouco sob os conceitos relacionados funções, obrigações e deveres da administração e controladoria voltada para administração pública que é diferente de uma administração privada.

2.1 CONCEITOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

“O homem é, por natureza, um animal político”. Assim Aristóteles caracterizou o ser humano no livro I de seu texto Política. A afirmação do célebre pensador macedônio conduz à idéia de que o homem não é uma ilha, um ente isolado, cercado de água por todos os lados. O ser humano vive e sobrevive em sociedade. Desta união coletiva surge o Estado, organização destinada a manter, nas palavras de Maluf (1995), as condições universais de ordem social.

Por sua vez, o Estado se manifesta por intermédio de seus órgãos, que são supremos (constitucionais) ou dependentes (administrativos). Na lição de SILVA (1999), os primeiros são os a quem incumbe o exercício do poder político, cujo conjunto se denomina governo. Os outros permanecem em plano hierárquico inferior, cujo conjunto forma a Administração Pública.

Administração Pública prossegue Silva (1999, p.635) é o “conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas”. Desta forma a Administração Pública exerce *função*: a função administrativa.

Existe função quando alguém está investido no dever de satisfazer dadas finalidades em prol do interesse de outrem, assevera Mello (2000). Quem exerce função administrativa está, pois, adstrito a satisfazer interesses públicos, os interesses de outrem: a coletividade. Contudo, para a consecução destes interesses coletivos, a Administração deve-se pautar em diversos princípios, entre eles os princípios da

publicidade e da eficiência, conforme determina o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Nesta dupla responsabilidade da Administração Pública, a de prestar contas de seu desempenho à sociedade e, de atuar de forma ética, repousa o conceito de Nakagawa (1995). Deste diapasão urge, logo, a necessidade de critérios precisos e transparentes na elaboração da Contabilidade Pública.

A administração pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Para o autor senhor Padoveze (2004) Lopes¹, apud Ferreira (2005, p. 01), Administração Pública:

“em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

O regime administrativo consiste em um poder político-jurídico, que é o poder executivo e administrativo, que se introduz como intermediário entre a lei e o juiz, a fim de assumir a aplicação das leis em todos os procedimentos que não sejam contenciosos, com a finalidade de facilitar e, se for necessário, impor aos cidadãos a execução das leis por meio de uma regulamentação própria, pela organização dos serviços públicos e por decisões executórias particulares.

2.2 QUANDO E PORQUE SURTIU A CONTROLADORIA NO MUNDO

A Controladoria surgiu no início do século XX nas grandes corporações norte-americanas, com a finalidade de realizar rígido controle sobre todos os negócios das empresas relacionadas, subsidiárias e/ou filiais, Stávale, Jr (2003).

¹ PADOVEZE, Clóvis Luís. *Controladoria Avançada*. 1ª Edição/2004. Editora: Pioneira

A controladoria surgiu para ampliar e disseminar o entendimento do processo de gestão. Identifica a razão a ser de uma organização e quais os fatores estão contribuindo, ou não, para a eficiência e eficácia de suas aplicações, de forma que se assegure a continuidade do negócio pela geração contínua de resultados econômicos favoráveis.

2.2.1 O QUE É CONTROLADORIA

Uma atividade de grande importância dentro das organizações, pois é por meio de uma análise de dados por ela gerados que se discutem os rumos a seguir, observando-se, evidentemente, as tendências mercadológicas e organizacionais, bem como os fundamentos macroeconômicos. Por esta razão, torna-se cada vez mais freqüente a necessidade de se discutir os conceitos contábeis e seus respectivos procedimentos, objetivando obter, tanto pelo fornecedor como pelo receptor da informação, confiabilidade no processo decisório. Para decidir eficazmente, o gestor conta com o apoio da Controladoria, que é, em síntese, o setor que reúne as informações da contabilidade financeira e as análises da contabilidade gerencial, devidamente auditadas.

O conceito de Controladoria, no qual está estruturado este trabalho, foi estabelecido por Riccio e Peters², apud Bezerra, Francisco (2005, p. 06):

(...) a Controladoria, enquanto ramo do saber, pode ser conceituada como um conjunto organizado de conhecimento que possibilita o exercício do controle de uma entidade, a identificação de suas metas e dos caminhos econômicos a serem seguidos para atingi-los. Como órgão administrativo, tem por missão gerar subsídios para a canalização dos esforços e potencialização da entidade como um todo e participar do processo de tomada de decisão assessorando a administração geral e os gestores de áreas específicas de maneira a garantir a continuidade da entidade e assegurar o cumprimento de sua missão.

A Controladoria tem como funções principais exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da instituição. Com sua visão ampla e generalista, o *controller* influencia e assessora todos os outros departamentos da empresa, onde as informações são geradas e colocadas à disposição dos executivos para a tomada de decisões. Elabora mensalmente

²RICCIO, Edson Luiz e PETERS, Marcos R. S. *Novos paradigmas para a função da Controladoria*. Trabalho apresentado no 17º Encontro Anual da ANPAD, Salvador, 1993.

Relatórios complexos de análise da performance da gestão, por segmento, setor e produtos, recomendando e orientando quanto à execução dos processos de forma que salvaguarde o capital e atinja os objetivos institucionais.

Partindo-se do enfoque sistêmico, visualizamos dois principais pilares da Controladoria: a) a função de executora do princípio de Prestação de Contas (*Accountability*), por meio do Sistema de Informação Contábil e de executora técnica das exigências fiscais embutidas nas obrigações acessórias tributárias; e b) a função de apoio à Gestão Econômica de Entidade, por muitos conceituada como Contabilidade Gerencial (*Management Accounting*).

Conforme Villas Boas³, apud Julião (2005, p. 07), a área mais propícia para a atuação integrada entre o Administrador e o Contador é a Controladoria. Justifica-se tal afirmativa pelo fato de ser um órgão da empresa que possui uma estrutura funcional formada por conceitos e técnicas derivadas da Contabilidade, Economia e Administração, objetivando, dentre outras atribuições, a geração de informações úteis e necessárias aos gestores para as tomadas de decisão na busca da eficácia empresarial.

2.2.2 O RAMO DO CONHECIMENTO DA CONTROLADORIA

No processo de interação da empresa com os diversos agentes, começa a surgir uma série de fenômenos econômicos, sociais, políticos, educacionais, tecnológicos, ecológicos e regulatórios, fazendo com que as necessidades da empresa na busca de sua eficácia transcendam os conceitos oferecidos pela administração, contabilidade e economia. Dessa forma, tornou-se necessário, para dar explicação e fornecer uma compreensão a esses fenômenos, a definição de um modelo conceitual teórico de um ramo de conhecimento denominado Controladoria. A Controladoria pode ser conceituada como o conjunto de princípios, procedimentos e métodos oriundos das ciências de Administração, Economia, Psicologia, Estatística e principalmente da Contabilidade, que se ocupam da gestão Econômica das empresas, com o fim de orientá-las para a eficácia, Stávale, Jr (2003).

³VILLAS BOAS, Fernando J. A **Controladoria: um modelo conceitual integrado**. Revista de Contabilidade do CRC-SP. São Paulo, ano IV, n.12, p. 60-73, Jun. 2000.

2.2.3 A FUNÇÃO DA CONTROLADORIA

No contexto da Administração Financeira, a Controladoria serve como órgão de observação e controle da cúpula administrativa, preocupando-se com a constante avaliação da eficácia dos vários departamentos no exercício de suas atividades Stávale, Jr (2003).

De acordo com Stávale Jr (2003), as principais atribuições da Controladoria compreendem:

- ✓ Estabelecer, coordenar e manter um plano integrado para o controle das operações;
- ✓ Medir a performance entre os planos operacionais aprovados e os padrões, reportar e interpretar os resultados das operações dos diversos níveis gerenciais;
- ✓ Medir e reportar a eficiência dos objetivos do negócio e efetividade das políticas, estrutura organizacional e procedimentos para o atingimento desses objetivos;
- ✓ Prover proteção para os ativos da empresa. Isso inclui adequados controles internos e cobertura de seguros;
- ✓ Analisar a eficiência dos sistemas operacionais;
- ✓ Sugerir melhorias para as reduções de custos;
- ✓ Verificar sistematicamente o cumprimento dos planos e objetivos traçados pela organização;
- ✓ Analisar as causas de desvios e sugerir correção desses planos ou instrumentos e sistemas de controle;
- ✓ Analisar a adequação na utilização dos recursos materiais e humanos da organização;

Resumo das funções da Controladoria, segundo Kanitz (1976):

- ✓ Informação: compreende os sistemas contábil-financeiro-gerenciais;
Motivação: refere-se aos efeitos dos sistemas de controle sobre o comportamento;
- ✓ Coordenação: visa centralizar informações com vista na aceitação de planos. O Controller toma conhecimento de eventuais inconsistências dentro da empresa e assessora a direção, sugerindo soluções;

- ✓ **Avaliação:** interpreta fatos, informações e relatórios, avaliando os resultados por área de responsabilidade, por processos, por atividades, etc...;
- ✓ **Planejamento:** assessora a direção da empresa na determinação e mensuração dos planos e objetivos;
- ✓ **Acompanhamento:** verifica e controla a evolução e o desempenho dos planos traçados a fim de corrigir falhas ou revisar tais planos.

2.2.4 OBJETIVO DA CONTROLADORIA

Proporcionar aos participantes conhecimentos em conceitos e técnicas que constituem o "estado da arte" na área de Controladoria, permitindo uma visão global de negócios e o entendimento conceitual e operacional das diversas atividades empresariais. Este arcabouço técnico-conceitual deve constituir-se em pré-requisito na indução e estímulo dos gestores operacionais a ações empreendedoras. Sendo os seguintes objetivos:

- ✓ controlar o alinhamento entre a utilização de recursos e objetivos estratégicos;
- ✓ estabelecer o alinhamento entre os indicadores de performance e os objetivos ;
- ✓ controle dos resultados individuais levando em consideração a maximização do Conjunto;
- ✓ Monitorar e indicar as mudanças significativas no ambiente externo.

Riccio, Lopes e Peters⁴, apud Bezerra (2005, p. 07) dizem que com esse pensamento:

(...) a Controladoria, quanto ao enfoque da empresa e seu ambiente, é tradicionalmente vista como uma função afeta, em sua acepção maior, ao ambiente interno da empresa. Com o advento de novos paradigmas para a função manufatura e o ambiente atual de negócios, elenca-se um conjunto de paradigmas que mais adequam a Controladoria à hodiernidade e ao futuro, expandindo sua atuação.

Acredita-se que o papel da Controladoria foi redesenhado (ou criado) de acordo com os novos conceitos que impulsionam o mercado. Estamos vivendo uma época de fortes mudanças ambientais para as organizações. A maestria das adaptações a essas mudanças deve estar sob responsabilidade da Controladoria.

2.2.5 A MISSÃO DA CONTROLADORIA DENTRO DAS ORGANIZAÇÕES

A Controladoria, assim como todas as áreas de responsabilidade de uma empresa, deve esforçar-se para garantir o cumprimento da missão e continuidade da organização. Seu papel fundamental, nesse sentido, consiste em coordenar os esforços para conseguir um resultado global sinérgico, isto é, superior à soma dos resultados de cada área. Stávale Jr (2003).

Mosiman e Fisch (1999, p. 87), cita que a missão da controladoria é “otimizar os resultados econômicos da empresa, para garantir sua continuidade, por meio da integração dos esforços das diversas áreas.”

Nessa perspectiva, Almeida, Paisi e Pereira (1999), enfatizam que os objetivos da controladoria, tendo em vista a sua missão estabelecida são:

- ✓ Promoção da eficácia organizacional;
- ✓ Viabilização da gesta econômica.
- ✓ promover a integração das áreas de responsabilidade.

Promoção da integração das áreas de responsabilidades. O autor continua afirmar que para ser eficaz em sua missão, o controladoria é profundamente dependente da cultura organizacional vigente. Essa cultura tem suas gêneses no subsistema institucional e, em sua função do modelo de gestão adotada estabelecerá a melhor maneira da gestão se conduzir do cumprimento da missão para a qual se predestinou.

2.3 COMO SURTIU A FUNÇÃO DO CONTROLE NO BRASIL

No Brasil, a função do Controle emergiu com a instalação de empresas multinacionais norte-americanas no país. Nessa época, profissionais dessas empresas vinham para ensinar as teorias e práticas Contábeis, desenvolvendo e implantando sistemas de informações que fosse capaz de atender aos diferentes tipos de usuários da Contabilidade, inclusive para manter um adequado sistema de controle sobre as operações dessas empresas. Stávale Jr (2003).

⁴RICCIO, Edson Luiz ; BARSÍ, Alexandre e PETERS, Marcos R. S. *Controladoria e Benchmarking: Aplicação de uma empresa de classe mundial*. Trabalho apresentado no 19o ENANPAD, 1995.

Controle, basicamente são os meios que asseguram aos líderes caminharem para onde eles querem ir, ou seja, são instrumento que possuem a capacidade de exercer a ação que a administrada que ter, para que não se desvie das normas preestabelecidas.

Conforme Anthony (1995, p.10), “Controle é o processo pelo qual a alta administração se certifica, na medida do possível de que a organização está agindo de conformidade com os planos e políticas traçados pelos gestores de capital e pela própria alta administração”. Segundo o autor referido a informação contábil é útil ao processo de controle das seguintes formas: meio de comunicação, motivação, verificação. Os sistemas de controle, na sua maioria, trabalham com determinados elementos, que seriam:

- ✓ Sensor – que é o meio de medir ou identificar o que está ocorrendo naquele momento, no processo que esta sendo controlado;
- ✓ Avaliador – meio para determinar o significância do que se esta acontecendo;
- ✓ Alternador – meio de modificar o comportamento se o avaliador indica a necessidade de fazê-lo chamado também de feedback.
- ✓ Rede de comunicação – transmite informações entre o detentor e o avaliador e o alternador.

Marion (1996), diz que controle pode ser definido como: “ o processo pelo qual a organização planeja, executa e controla os planos e políticas de gestão”. Essa atividade envolve o monitoramento, a mensuração e a correção de desvios das atividades operacionais em relação ao planejado; com fim de assegurar que os objetivos sejam alcançados em todas as áreas de responsabilidade.

2.3.1 O QUE É CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Coordenadoria do Controle Interno é um órgão que tem como atividades o acompanhamento dos programas do Plano Plurianual (PPA), da Lei Orçamentária Anual (LOA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD). Lei Complementar n.º 101 (2000).

2.3.2 SUAS ATRIBUIÇÕES

O Controle Interno analisa a legalidade dos atos dos administradores municipais; acompanha a execução orçamentária financeira; analisa e emite parecer sobre as prestações de contas de adiantamento; analisa e emite parecer sobre editais, minuta de contratos, termos aditivos ao contrato, reconhecimento de dívida; analisa a legalidade e instrução processual das dispensas e inexigibilidade das licitações.

A Coordenadoria do Controle Interno acompanha também a execução das metas e programas do Governo Municipal e auxilia o Tribunal de Contas do Estado nas informações que, porventura, venha a ser solicitada pelo controle externo.

2.3.3 EMBASAMENTO JURÍDICO

O controle interno, atividade prevista no art. 74 da Constituição Federal, tem sob sua responsabilidade as seguintes atribuições:

Art. 74 – Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I. Avaliar o cumprimento de 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 créditos, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV. Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

2.3.4 O PAPEL DO CONTROLE INTERNO SOB A ÓTICA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00

Entender qual a finalidade dos Sistemas de Controle Interno e seus mecanismos no âmbito da administração pública é de alguma forma entender quais são os objetivos preconizados pela Lei Complementar 101 de maio de 2000, que instituiu um novo

paradigma de gestão pública que encontra-se em pleno andamento. Portanto, torna-se evidente que os mecanismos de controle da administração pública inseridos naquele diploma legal, sejam internos ou externos, representam o elo vital para garantir que o poder público alcance os objetivos almejados em suas ações, observando, ainda, os preceitos legais e normativos da ordem constitucional Glock (2000).

Podemos, então, afirmar sem receio que os Sistemas de Controle Interno visam à aferição e análise da ação e da gestão governamental, tais como a avaliação de metas e objetivos, execução de programas e orçamento, bem como a devida comprovação de aspectos atinentes à legalidade do procedimento administrativo.

Neste contexto, quanto à avaliação dos resultados alcançados, não podemos esquecer, os aspectos atinentes à eficiência e eficácia das políticas públicas. Igualmente, importante destacar e sublinhar o necessário apoio que o Controle Interno deve propiciar ao Controle Externo na sua ação de fiscalização, objetivo maior das Cortes de Contas.

Por fim, a título de colaboração, publicamos nesta página, modelos de anteprojetos de lei visando à instituição de Sistemas de Controle Interno no âmbito da esfera pública municipal, ressaltando que os referidos trabalhos abordam um enfoque e entendimento pessoal de cada autor, não refletindo um posicionamento oficial desta Corte de Contas acerca da matéria.

2.3.5 CONCEITO DE CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com a finalidade de entendermos o que significa CONTROLE INTERNO, adotaremos a descrição contida no livro Auditoria Interna, de William Attie, relativa a definição pelo Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, já descrita anteriormente.

“O controle interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado de métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger 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”.

O momento atual, marcado pela escassez de recursos e por uma cobrança cada vez maior da sociedade, reflete nos administradores públicos elevada preocupação no que se refere à existência de maior controle nas entidades que lhe cabem administrar.

Para, Glock (2000), oportunamente, o Projeto de Lei 135/96 apresenta uma grande evolução em relação à Lei 4320/64, no que tange ao aspecto de controle, ampliando o conceito, na tentativa de refletir todas as ações que, efetivamente, são relacionadas com o assunto.

A legislação atual fala exclusivamente em controle da execução orçamentária e a nova lei adicionará aspectos relativos à fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial. De um enfoque limitado à verificação da legalidade dos atos e do cumprimento do programa de trabalho, parte-se agora para uma avaliação, também, da legitimidade, efetividade, economicidade, eficiência e eficácia na administração pública.

Esta nova abordagem exigirá a instrumentalização de controles e uma outra dinâmica nos serviços públicos, culminando com uma nova postura e qualificação dos servidores, que passarão a atuar numa estrutura organizada, com atribuições e responsabilidades claramente definidas, ou seja, num ambiente propício para fomentar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade no dia-a-dia das entidades públicas.

A nova lei simplesmente procura por em prática o que está preconizado no artigo 70 da Constituição Federal de 1988, que assim define:

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único: prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

Mais adiante, o artigo 74 da Carta Magna define:

“Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, o sistema de controle interno com a finalidade de:

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 de 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 da sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”

O controle externo exercido pelo Poder Legislativo de cada esfera do governo possui limitações para o exercício da fiscalização na abrangência e no enfoque definido anteriormente.

Para suprir esta limitação, as entidades objeto de fiscalização governamental estão sendo instrumentalizadas com sistema de controle interno que, além de subsidiar o controle externo, objetiva assegurar a existência de um controle na extensão proposta pela legislação, sendo exercido de forma preventiva e concomitante aos atos de gestão.

O controle como um todo é, portanto, o somatório dos componentes do sistema de controle interno com as ações do controle externo. Assim, quanto mais eficiente for o primeiro e quanto melhor for a sua interação com o controle externo, maior será a garantia de um efetivo controle sobre os atos da administração, em qualquer esfera do governo.

O Projeto de Lei 135/96, em seu artigo 159, derivou e ampliou este conceito para:

“Art. 159. O controle interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados pela administração governamental para salvaguardar seus ativos, desenvolver a eficiência nas operações, estimular o cumprimento das políticas administrativas prescritas e verificar a exatidão e a fidelidade dos dados contábeis e a exação no cumprimento da lei.

§ 1º - O controle interno deverá ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos e entidades, compreendendo, particularmente:

I - controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que orientam a atividade específica do órgão controlado;

II - o controle, pelos órgãos de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

III - o controle das aplicações dos dinheiros públicos e da guarda dos bens pertencentes à administração pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria;

IV - a fiscalização da execução contratual de serviços públicos concedidos, permitidos ou autorizados.

§ 2º - O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se revelarem puramente formais ou cujo custo seja comprovadamente superior ao risco."Constituição Federal (1988)".

Como se depreende deste conceito, o controle interno é exercido pela conjugação da estrutura organizacional com os mecanismos de controle estabelecidos pela administração, incluindo as normas internas que definem responsabilidades pelas tarefas, rotinas de trabalho e procedimentos para revisão, aprovação e registro das operações. Neste contexto, o plano de organização deve prever uma segregação apropriada das responsabilidades funcionais.

Além de salvaguardar os bens e recursos públicos, o controle interno deve avaliar e promover a eficiência operacional, ou seja, garantir que os recursos sejam empregados eficientemente nas operações cotidianas, como forma de se obter a economicidade invocada pelo artigo 70 da Constituição Federal.

Para tal é necessário que existam políticas administrativas claramente definidas e que estas sejam cumpridas, assim como, que os sistemas de informações, traduzidos em informações contábeis, operacionais e gerenciais sejam eficientes e confiáveis, sendo estes aspectos igualmente objeto do controle interno, além, obviamente, do fiel cumprimento à legislação Glock (2000, P. 02).

O processo de controle interno deve, preferencialmente, ter caráter preventivo, ser exercido permanentemente e estar voltado para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos, como instrumento auxiliar de gestão.

A Instrução Normativa nº 16, de 20.12.91, do Departamento do Tesouro Nacional, refere-se aos princípios de controles internos como sendo um conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam ao atingimento de objetivos específicos, tais como:

- a) relação custo / benefício do controle;
- b) qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários;
- c) delegação de poderes e determinação de responsabilidades;
- d) segregação de funções;

- e) instruções devidamente formalizadas;
- f) controles sobre as transações;
- g) aderência a diretrizes e normas legais.

O Projeto de Lei 135/96 deixa claro que o controle interno é distribuído nos vários segmentos do serviço público, envolvendo desde o menor nível de chefia até o administrador principal que, no caso, se utiliza de uma estrutura de apoio. Constituição Federal (1988).

Para Glock (2000, p. 03), “Aos funcionários com função de chefia compete controlar a execução dos programas afetos à sua área de responsabilidade e a zelar pela observância das normas legais e regulamentares que orientam as respectivas atividades. Para que se possa imputar esta responsabilidade é necessário que a estrutura e a distribuição das funções estejam claramente definidas e aprovadas”.

Todas as atividades desenvolvidas pela administração pública devem ser devidamente controladas. Assim, cabe ao órgão designado na estrutura organizacional para responder por recursos humanos, o controle sobre a observância das normas gerais que regulam a administração de pessoal.

Aos órgãos responsáveis por licitações e compras, pelo controle patrimonial e de frota, por serviços de apoio, etc., cabem, igualmente, responder pela observância das normas e da legislação respectiva e assim por diante.

A área de contabilidade, por deter o registro de todos os bens, das receitas, dos investimentos e das despesas da entidade pública, assume um papel de destaque no contexto do controle interno, sendo ainda, em muitos órgãos públicos de pequeno porte a unidade que coordena as atividades de controle interno e que canaliza a remessa de informações para os órgãos externos de controle.

2.3.6 APLICAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Para Glock (2000, p. 04), “A partir da vigência da atual Constituição Federal, o controle governamental vem exercendo um papel cada vez mais preponderante e eficiente”.

Com efeito, as entidades componentes da administração pública direta e indireta necessitam aprimorar os seus procedimentos e controles, de forma a dar fiel cumprimento às exigências legais, sob pena de os administradores não terem suas contas aprovadas.

Por outro lado, há uma crescente conscientização da opinião pública quanto à necessidade do exercício da fiscalização sobre o uso do erário público. Esta situação atribui ao conceito do controle interno e, conseqüentemente, à atividade de auditoria um papel cada vez mais preponderante na administração pública, pois possibilita ações preventivas e corretivas em tempo oportuno.

Portanto, Glock (2000, p. 04), "Afirma que a ênfase do trabalho de auditoria, neste caso, está na verificação sobre a observância das normas legais e regulamentares e na avaliação sobre a correta utilização dos recursos, buscando obter, entre outros objetivos, uma razoável segurança de que":

- ✓ os recursos estão sendo aplicados da maneira mais racional possível;
- ✓ a arrecadação está atingindo todo o campo previsto legalmente e de maneira abrangente;
- ✓ os atos da gestão estão revestidos de todas as formalidades legais estabelecidas;
- ✓ estão sendo mantidos adequados registros e controle de todo o patrimônio público.

Para tal, a auditoria interna pode ser exercida sobre projetos, funções ou atividades nas quais se divide a execução orçamentária da União, Estado ou Município, a nível de secretarias, órgãos, departamentos/divisões da administração direta, assim como, em autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e empresas controladas.

2.3.7 PRINCÍPIOS DE CONTROLES INTERNOS

1. Constituem-se no conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam o atingimento de objetivos específicos, tais como:
 - a. relação custo/benefício - consiste na minimização da probabilidade de falhas/desvios quanto ao atingimento dos objetivos e metas. Este

conceito reconhece que o custo de um controle não deve exceder aos benefícios que ele possa proporcionar.

- b. qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários - a eficácia dos controles internos está diretamente relacionada com a competência e integridade do pessoal. Assim sendo, é imprescindível que haja uma política de pessoal que contemple:
- seleção e treinamento de forma criteriosa e sistematizada, buscando melhor rendimento e menores custos;
 - rodízio de funções, com vistas a reduzir/eliminar possibilidades de fraudes; e
 - obrigatoriedade de funcionários gozarem férias regularmente, como forma, inclusive, de evitar a dissimulação de irregularidades;
- c. delegação de poderes e determinação de responsabilidades - a delegação de competência, conforme previsto em lei, será utilizada como um instrumento de descentralização administrativa, com vistas a assegurar maior rapidez e objetividade às decisões. Assim sendo, em qualquer órgão/entidade, devem ser observados:
- existência de regimento/estatuto e organograma adequados, onde a definição de autoridade e conseqüentes responsabilidades sejam claras e satisfaçam plenamente as necessidades da organização; e
 - manuais de rotinas/procedimentos claramente determinados, que considerem as funções de todos os setores do órgão/entidade;
- d. segregação de funções - a estrutura de um controle interno deve prever a separação entre funções de autorização/aprovação, de operações, execução, controle e contabilização das mesmas, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio;
- e. instruções devidamente formalizadas - para atingir um grau de segurança adequado é indispensável que as ações, procedimentos e

instruções sejam disciplinados e formalizados através de instrumentos eficazes, ou seja: claros e objetivos e emitidos por autoridade competente;

- f. controles sobre as transações - é imprescindível estabelecer o acompanhamento dos fatos contábeis/financeiros e operacionais, objetivando que sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade do órgão/entidade e autorizados por quem de direito; e
- g. aderência à diretrizes e normas legais - é necessário a existência, no órgão/entidade, de sistemas estabelecidos para determinar e assegurar a observância das diretrizes, planos, normas, leis, regulamentos e procedimentos administrativos internos Constituição Federal, Art. 70. (1988).

2.3.8 FINALIDADE

1. O objetivo geral dos controles internos é assegurar que não ocorram erros potenciais, através do controle de suas causas, destacando-se entre os objetivos específicos, a serem atingidos, os seguintes:
 - observar as normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos;
 - assegurar, nas informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais, sua exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade;
 - antecipar-se, preventivamente, ao cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas anti-econômicas e fraudes;
 - propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativo/operacional, sobre os resultados e efeitos atingidos;
 - salvaguardar os ativos financeiros e físicos quanto à sua boa e regular utilização e assegurar a legitimidade do passivo;
 - permitir a implementação de programas, projetos, atividades, sistemas e operações, visando a eficácia, eficiência e economicidade dos recursos; e

- assegurar aderência às diretrizes, planos, normas e procedimentos do órgão/entidade Constituição Federal, Art. 70. (1988).

2.3.9 PROCESSO DE CONTROLE INTERNO

1. Os controles internos implementados em uma organização devem:
 - prioritariamente, ter caráter preventivo;
 - permanentemente, estar voltados para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos;
 - prevalecer como instrumentos auxiliares de gestão; e
 - estar direcionados para o atendimento a todos os níveis hierárquicos da administração.
2. Quanto maior for o grau de adequação dos controles internos, menor será a vulnerabilidade desses controles, Constituição Federal, Art. 70. (1988).
3. Programa de controle - é um conjunto de testes de comprovação definidos e que deverão ser feitos sobre os controles internos administrativos, operacionais, patrimoniais e contábeis etc, já avaliados, Constituição Federal, Art. 70. (1988).

O programa de controle possibilitará verificar se a atividade está sendo exercida de acordo com os preceitos legais, diretrizes, normas e procedimentos instituídos.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Neste capítulo, procuramos apresentar quais os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa, tratando das questões relacionadas com o planejamento e a execução da mesma. Em nossa primeiro item, relatamos os motivos da escolha pelo assunto *controle interno na Prefeitura Municipal de Itapaci - Goiás*. Com isso nos item seguinte tratamos do método de pesquisa utilizado, que foi o estudo de caso, abordando suas principais características e situando-as no contexto do estudo em questão. Em nosso item 3.3 deste capítulo, detalharemos os procedimentos adotados para a coleta de dados e os instrumentos utilizados, com ênfase nos trabalhos de entrevista. Em seguida, descreveremos o processo de análise de dados, desde a unidade de análise, assim como os passos utilizados para tanto. E por

último, apresentaremos nossas considerações finais relativas à metodologia empregada nesta pesquisa.

3.1 *Controle Interno* na administração pública da Prefeitura Municipal de Itapaci

O tema Controle Interno na administração pública na literatura brasileira vem-se difundindo, em nosso País, com intensidade, em determinado quadrante da administração pública principalmente na gestão. O processo tornou-se visível, a partir da criação e a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal em 04 de maio de 2000, e apesar do tempo decorrido, não há entre os autores unanimidade sequer no campo semântico, ou seja, sobre o significado de controle interno, e quanto a que lugar ocupa no conhecimento humano.

O conceito de Controle Interno, hoje consolidado entre os organismos e profissionais que atuam na área de auditoria é definido como:

“O plano geral da organização e todas as medidas e métodos que, em forma coordenada, adotam-se dentro de uma entidade para proteger os seus ativos, controlar a exatidão e confiabilidade das informações contábeis, promover a eficiência operacional e motivar a adesão às políticas de direção estabelecidas”. Constituição Federal - CF, 1988.

Faccioni, Victor (2001) fala que o Prefeito, o Presidente da Câmara de Vereadores e os demais responsáveis das outras esferas de Governo, não podem se negar a criar e aprovar a implantação do Controle Interno, pois segundo as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, os relatórios de Gestão Fiscal devem ser assinados, não só pelos Secretários de cada gestão, Prefeito, Presidente da Câmara, mas também pelo responsável pelo Controle Interno da Prefeitura.

Seguindo a linha de raciocínio o autor diz que o Controle Interno presta apoio ao segmento do controle externo que é o Tribunal de Contas do Município. Mas é incumbência do Controle Interno assegurar a eficácia e eficiência da Prefeitura, pois ele faz parte do plano de organização da Administração da gestão, uma vez organizado o Controle Interno, há que mantê-lo sob permanente vigilância e avaliação, pois sabe-se que as falhas de seu funcionamento trazem reflexos

inevitáveis nos resultados da administração, podendo comprometê-la irremediavelmente, por isso o Prefeito juntamente com o chefe do Controle Interno deve se incumbir de velar pelo bom funcionamento do mesmo, que bem compreendido, se tornará no mais importante aliado de sua administração.

Com o intuito de verificar as funções, deveres e obrigações do controle interno para uma administração com, mas eficiência e eficácia e exigido pela Lei complementar nº101/00 – Lei de responsabilidade fiscal em cada prefeitura municipal, sendo que nossa pesquisa foi na Prefeitura Municipal de Itapaci, tendo como referência teórica à literatura de base econômica e de cunho sociológico.

Acreditamos que os resultados da pesquisa possam contribuir para os estudos sobre o assunto em questão, uma vez que não a muitas pesquisas sobre o assunto envolve administração pública principalmente prefeituras municipais. Ao mesmo tempo, esta pesquisa pode ajudar a incentivar a novos estudo sobre.

3.2 Método de pesquisa

Por ser um assunto pouco estudado em nossa região optamos por, desenvolvemos uma pesquisa do tipo exploratória, devido ao objeto central de estudo e aos temas principais do referencial teórico (*Controle Interno na gestão Pública*). Para Selltiz⁵ apud Cardoso (2005), “ no caso de problemas em que o conhecimento é muito reduzido, geralmente o estudo exploratório é o mais recomendado”. Sendo assim este estudo não foge as regras de tratamento científico na pesquisa. Ou seja, foi necessária uma vasta pesquisa bibliográfica, visando buscar conceitos mais consistentes para um melhor enquadramento e explicação do fenômeno (SELLTIZ et al., 1971; TRIVINOS, 1987)⁶, apud CARSOSO (2005).

A pesquisa exploratória visa a proporcionar ao pesquisador uma maior familiaridade com o problema em estudo. Este esforço tem como meta tornar um problema complexo mais explícito ou mesmo construir hipóteses mais adequadas.

Para Malhotra (2001), o objetivo principal é possibilitar a compreensão do

⁵SELLTIZ, Claire et al. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. São Paulo: USP/ Herder, 1971 et al. (1971, p.61).

⁶TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987, Cap. 4 e 5.

problema enfrentado pelo pesquisador. A pesquisa exploratória é usada em casos nos quais é necessário definir o problema com maior precisão e identificar cursos relevantes de ação ou obter dados adicionais antes que se possa desenvolver uma abordagem. Como o nome sugere, a pesquisa exploratória procura explorar um problema ou uma situação para prover critérios e compreensão. Segundo BOONE e KURTZ (1998) ela simplesmente é utilizada para descobrir a causa de um problema.

Portanto a pesquisa exploratória utiliza métodos bastante amplos e versáteis. Os métodos empregados compreendem: levantamentos em fontes secundárias (bibliográficas, documentais, etc.), levantamentos de experiência, estudos de casos selecionados e observação informal (a olho nu ou mecânica).

Nossa estratégia de pesquisa teve uma abordagem *qualitativa*, pois preocupamos, essencialmente, com a percepção da realidade intrínseca do assunto estudado e não procurando enumerar e/ou medir os eventos estudados MILES e HUBERMAN⁷, apud, CARDOSO (2005).

Sâmara e Barros (2002, p.31), expõem muito bem o que seja uma pesquisa *qualitativa*.

“pesquisa qualitativa e compreender as relações de consumo e profundidade. Sendo-lhe atribuída a análise qualitativa das informações obtidas, esse estudo procura identificar as motivações de consumo em um aspecto realista. As pesquisas qualitativas são realizadas a partir de entrevistas individuais ou discussões em grupo, e sua análise verticalizada em relação ao objetivo em estudo permitindo identificar pontos comuns e distintivos presentes na amostra escolhida”.

Devido às características da pesquisa anteriormente referidas, optamos pelo estudo de caso. Segundo MATTAR (2005), é o método muito produtivo para estimular a compreensão e sugerir hipóteses e questões para a pesquisa, onde se envolve exame de registros existentes, observação da ocorrência do fato, entrevistas estruturadas, entrevistas não estruturadas entre outros.

⁷MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. 2nd ed. Thousand Oaks, USA: Sage, 1994. 338p.

Portanto segundo o autor Yin (2001), será caracterizado como um estudo de caso do tipo único, sendo este iniciado com algum fundamento lógico e algum direcionamento. Em nosso caso partimos do fundamento de explorar as influências e funções das práticas da controladoria / controle interno na prefeitura de Itapaci.

Neste estudo, foi utilizados o método de observação e visitas nos departamentos de controladoria e controle interno da prefeitura. Sendo que a técnica de observação participativa, que também pode ser usada nos estudos de natureza qualitativa. Segundo MATTAR (1995), “o método de observação consiste no registro de comportamento, fatos e ações relacionados com o objeto da pesquisa, no nosso caso os deveres e obrigações da controladoria e controle interno na administração pública, sem que haja comunicação com os pesquisadores e não envolvam questionamentos e respostas, verbais ou escritas.

3.3 Coleta de dados

Conforme Miles e Huberman⁸, apud Acrdoso (2005), no planejamento de uma pesquisa qualitativa, algumas decisões conceituais em relação à definição do caso, amostras, instrumentos de coleta de dados e a natureza dos dados a serem coletados podem dar suporte ao pesquisador no momento do tratamento e análise dos mesmos.

O foco da pesquisa deste trabalho será a Controle Interno na Administração Pública (Prefeitura Municipal de Itapaci - Goiás), pelos motivos expostos anteriormente. Onde foi utilizamos os seguintes instrumentos de coleta de dados por nosso caso: pesquisa documental e bibliográfica, observação e entrevistas. Para isso foi empregada a técnica de triangulação na coleta de dados (TRIVINOS, EISENHARDT; YIN⁹, apud CARDOSO (2005).

Nosso primeiro passo foi realizado o levantamento documental e bibliográfico para

⁸MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. 2nd ed. Thousand Oaks, USA: Sage, 1994. 338p.

⁹TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987, Cap. 4 e 5.

⁹EISENHARDT, Kathleen M. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, New York, v.14, n.4, p. 532-50, 1989.

⁹YIN, Robert K. The case study crisis: some answers. *Administrative Science Quarterly*, New York, v.26, n. 1, p.58-65, 1981.

entendimento da função, obrigações e deveres do Controle Interno no funcionamento da prefeitura Municipal de Itapaci. Assim, buscamos a leitura de dois livros que contam o surgimento da contabilidade pública, controladoria em órgãos públicos, Administração Pública e Controle Interno nas prefeituras.

Além desses livros, levantamos informações em revistas, artigos e Internet. Estas fontes de pesquisa foram de suma importância para o entendimento do conceito e funções Controle Interno na administração pública, sendo considerados dados secundários. Para Mattar (2005, P. 142),

“dados secundários são aqueles que já foram coletados, tabulados, ordenados e, às vezes, até analisado, com propósitos outros ao de atender às necessidades da pesquisa em andamento, e que estão catalogados à disposição dos interessados. As fontes básicas de dados secundários são: a própria organização, empresa, publicações, governos, instituições não governamentais e serviços padronizados de informações”.

As informações sobre as atividades da controladoria e controle interno, foram conseguidas por meio da aprovação do prefeito municipal de Itapaci, que forneceu livre acesso ao departamento de finanças, controladoria e controle interno onde.

Conforme o autor YIN (1981, 2001), o uso de informações documentais e de registros de arquivos são muito relevantes, pois colaboram e valorizam outras evidências, fornecendo detalhes.

Mesmo utilizando a coleta de dados para este levantamento documental, foi empregado um segundo instrumento na busca por evidências para a pesquisa, que foram as observações.

Segundo Mattar (2005), o método de observação ajuda o pesquisador a entender e registrar melhor o assunto, comportamento, fatos e ações relacionados com o assunto da pesquisa, podendo se optar em certos momentos pelo método de observação estruturada em que o problema e os objetivos já estão claramente definidos para o pesquisador permitindo uma especificação clara a priori dos comportamentos ou situações que surgirem durante o período de observação ou não estruturada onde certos momentos da pesquisa ira surgir comportamentos que ainda não estão totalmente claros e definidos, tendo necessidade de um grau de flexibilidade maior para analisar esses comportamentos e situações inusitadas

durante a observação, onde foi utilizado métodos formais ou informais de observação.

Para Yin¹⁰, apud Cardoso (2005):

as observações podem variar de atividades formais a atividades informais de coleta de dados. [...] De uma maneira mais informal, podem-se realizar observações diretas ao longo da visita de campo, incluindo aquelas ocasiões durante as quais estão sendo coletadas outras evidências, como as evidências provenientes de entrevistas. [...] As provas observacionais são, em geral, úteis para fornecer informações adicionais sobre o tópico que está sendo estudado. [...] As observações podem ser tão valiosas que você pode até mesmo pensar em tirar fotografias do local de estudo. No mínimo essas fotografias ajudarão a transmitir as características importantes[...].

As observações foram diretas informais em duas situações distintas, mas que ocorreram num mesmo período de tempo, ano de 2006. Primeira situação foi feita às entrevistas com o Prefeito da cidade de Itapaci, Secretária de Finanças, Assessor Adm. Controle Interno e chefe do Controle Interno, foi permitido tirar fotos da sala de Controle Interno e da Prefeitura municipal e os departamentos de cada entrevistado.

A parte que consistiu na observação de cada departamento, segundo suas execuções de trabalho diário e funções desempenhadas por cada um deles. Através dessas oportunidades pode-se obter informações sobre a importância e coerência desses departamentos na atuação do exercício público municipal.

Portanto o instrumento de observação foi coletar dados para o levantamento documental e bibliográfico e entrevistas (MATTAR, 2005; YIN, 2001). Com isso a observação foi um instrumento acessório neste trabalho, no levantamento documental e bibliográfico e nas entrevistas para coleta de dados para esta pesquisa.

Já o terceiro instrumento de coleta de dados empregado foi a entrevista. Ela foi a principal fonte de evidência para o estudo de caso em questão e a que exigiu mais

¹⁰YIN, Robert K. The case study crisis: some answers. *Administrative Science Quarterly*, New York, v.26, n. 1, p. 115, 2001.

tempo e dedicação. SEIDMAN¹¹, apud CARDOSO (2005) se pergunta: “por que entrevisto? Eu entrevisto porque eu estou interessado nas histórias de outras pessoas. Simplesmente, as histórias são um modo de saber”.

O autor Yin¹², apud Cardoso (2005), fala que através das entrevistas e que conseguimos uma fonte essencial de evidências, pois os estudos de caso em pesquisa social lidam muito com atividades de pessoas, onde é fundamental termos um maior cuidado com as interpretações, com isso evitaremos distorções nas respostas dos entrevistados.

Portanto essa recomendação se deve porque a descrição verbal do entrevistado sobre a sua experiência pode ser ou não aceita pelo seu valor aparente e pode ser interpretada por meio de outros conhecimentos a seu respeito ou de uma teoria.

Além disso, é possível fazer inferências a respeito de aspectos que não foram descritos pelo entrevistado (SELLTIZ¹³, apud CARDOSO 2005).

Com relação à entrevista ficou definido que seriam 04 entrevistados. A definição do quantitativo foi específica se tratando do prefeito, secretária de finanças, auxiliar de controle interno/controladoria que cuida da parte de leis e cumprimentos das mesmas e IPTU e chefe do controle/controladoria interno, pois acreditamos que, por meio desses 04 entrevistados, conseguiríamos obter as informações que procurávamos. Onde em função dessa amostra, criamos 02 categorias de roteiros para entrevistas: 1. Prefeito Municipal; 1. Secretaria de Finanças 2. Assessor Adm, Controle Interno; 2. Chefe do Controle Interno.

¹¹SEIDMAN, I.E. *Interviewing as a qualitative research: a guide for researchers in education and social science*. New York, Teachers College Press, 1991. 1p.

¹²YIN, Robert K. The case study crisis: some answers. *Administrative Science Quarterly*, New York, v.26, n. 1, p. 115, 2001.

¹³SELLTIZ, Claire et al. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. São Paulo: USP/Herder, 1971

Segue no quadro da figura 1 a relação dos entrevistados, com as categorias em que foram enquadrados.

ENTREVISTADO	CATEGORIA
1 - Salvador André Leandro	Prefeito
2 - Emirene Eliseu G. de Almeida	Secretária de Finanças
3 - Ilton Alves Rocha	Assessor Adm. Controle interno
4 - Paulo Magno de Oliveira	Chefe do Controle Interno/controladoria

Figura 1 – Quadro com a relação dos entrevistados

Fonte: Elaborado pela autora deste trabalho

Segundo Sâmara e Barros (2002) pesquisas de amostras qualitativas tendem a ser mais vantajosa quando não são randômicas, ou seja, onde podem atender aos seus propósitos. Ou seja, isso se deve ao fato de os processos sociais apresentar uma lógica e coerência próprias, de tal forma que uma amostra aleatória pode interferir na capacidade de uma boa interpretação dos dados coletados na pesquisa realizada pelo pesquisador.

As entrevistas foram do tipo semi-estruturada, foi elaboramos roteiros preestabelecidos, com questões abertas. Onde Segundo MILES e HUBERMAN¹⁴, apud CARDOSO (2005), temos que elaborar os roteiros dentro dos limites que o pesquisador pretende obter, com isso evitando questões muito amplas que gerem informações desnecessária para a coleta de dados e análise final. Como bem sabe toda entrevista começa com um ambiente de incerteza e insegurança, em todos os roteiros, inicia-se com uma pergunta de Rapport, para criar uma atmosfera de harmonia, interesse pelo assunto, simpatia e confiança, permitindo que o entrevistado se sentisse mais à vontade para responder as questões (TRIVINOS; SEIDMAN¹⁵, apud CARDOSO (2005).

Como o objetivo era identificar as funções e obrigações da controladoria e controle

¹⁴ MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. **Qualitative data analysis: an expanded sourcebook**. 2nd ed. Thousand Oaks, USA: Sage, 1994. 338p.

¹⁵ TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987, Cap. 4 e 5.

¹⁵ SEIDMAN, I.E. **Interviewing as a qualitative research: a guide for researchers in education and social science**. New York, Teachers College Press, 1991. 1p.

interno em órgão público, foi elaborado quatro roteiros de entrevistas, conforme os critérios anteriormente estabelecidos. Sendo que primeiro tipo de roteiro foi direcionado ao Prefeito Municipal da cidade de Itapaci onde foi realizado o estudo, Sr. Salvador André Leandro. Além da pergunta de *Rapport*, esse roteiro continha perguntas que exploravam o grau de conhecimento do prefeito com relação a importância de ter um controle interno na sua prefeitura.

O primeiro a ser entrevistado foi o Sr. Salvado André Leandro. O contato para a entrevista foi feito através da sua secretária Vania. A entrevista não foi gravada, foi feita anotações das informações fornecidas. O entrevistado Sr. Prefeito Salvador, político atuante foi eleito pela primeira vez como vice-prefeito e agora como prefeito da cidade de Itapaci no mandato de 2005 a 2008.

O primeiro tipo de roteiro também foi direcionado a secretária de finanças. Além da pergunta de *Rapport*, esse roteiro continha, num primeiro bloco, perguntas que exploravam a formação acadêmica. No segundo bloco, abordamos sobre suas funções e obrigações com o cargo. Da mesma forma que no roteiro anterior, no segundo bloco, abordamos as redes de relacionamentos com o departamento de Controle Interno.

O segundo tipo de roteiro foi elaborado para o Assessor Adm.- Controle Interno. Além da pergunta de *Rapport*, esse roteiro continha, num primeiro bloco, perguntas que exploravam a formação acadêmica do ocupante do cargo, as dificuldades do cargo. Da mesma forma que no roteiro anterior, no segundo bloco, abordamos as redes de relacionamentos com o departamento de finanças e controle interno.

Foi entrevistado apenas o Assessor Adm. Controle interno que toma conta da parte de leis e cumprimentos das mesmas e da cobrança do IPTU, por considera-se o mais importante da pesquisa, o entrevistado gentilmente cedeu tempo para entrevista colocando-se para esclarecimento de qualquer dúvida que a respeito do assunto tratado.

Continuando no segundo tipo de roteiro que também foi elaborado para o chefe do departamento de Controle Interno. Além da pergunta de *Rapport*, esse roteiro continha, num primeiro bloco, perguntas que exploravam a criação e as dificuldades

que ele passou para implantar o controle interno. No segundo bloco, indagou-se como ele superou todas as dificuldades e quais as melhorias que ele fez com relação às funções do controle interno e como e a relação deste departamento com a controladoria, finanças e gabinete do prefeito.

Foi entrevistado apenas o chefe do controle interno, onde o qual esse nos recebeu fornecendo documentos e copia da lei de criação do controle interno da prefeitura municipal de Itapaci, se colocando também a inteira disposição para esclarecimentos de dúvidas e dificuldade sobre o assunto.

As entrevistas geraram aproximadamente 20 páginas transcritas, para que se pudesse iniciar o processo de descrição do caso e análise dos dados. Essa fase será detalhada no item seguinte.

3.4 Análise dos dados

Segundo Yin¹⁶, apud Cardoso (2005), “a melhor preparação para conduzir um estudo de caso é ter uma estratégia analítica geral”. Uma das estratégias apresentada por esse autor é a descrição do caso. Para MATTAR (2005), a primeira etapa a ser feita é a descrição do caso para se preparar melhor para a análise dos dados coletados durante a pesquisa. Para MILES e HUBERMAN¹⁷, apud CARDOSO (2005), a partir dos dados qualitativos coletados, podem-se verificar as ligações dos eventos ao longo do tempo devido a uma detalhada descrição do caso, que permite boas explicações do fenômeno em estudo.

A realização das transcrições das entrevistas, juntamente com o tratamento dos dados por meio da integração das mesmas por grupo de roteiro. Foi dada, ou seja, o trabalho consistiu da aglutinação das respostas dos entrevistados com o mesmo roteiro. Portanto a partir desse ponto, começa-se a selecionar e retirar os trechos dos depoimentos que interessavam à pesquisa realizada. Após a aglutinação e seleção dos depoimentos mais importantes e significativos, iniciamos a descrição do caso.

¹⁶YIN, Robert K. The case study crisis: some answers. *Administrative Science Quarterly*, New York, v.26, n. 1, p. 134, 2001.

¹⁷MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. 2nd ed. Thousand Oaks, USA: Sage, 1994. 338p.

Onde nessa fase fize-se a identificação da frequência com que os fatores ou aspectos da teoria sobre *controle interno em um órgão público* e suas conseqüências.

A figura 2, ilustra as três fases adotadas para chegarmos à descrição do caso.

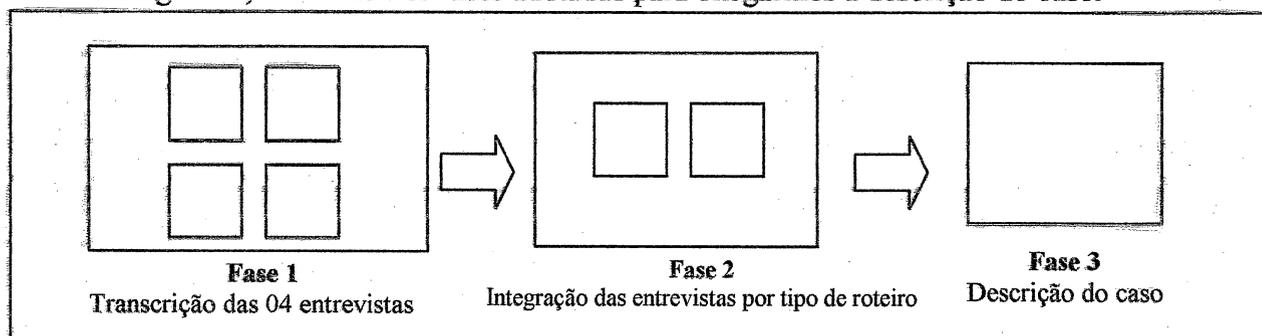


Figura 2 - Fases das entrevistas até descrição do caso

Fonte - ARAÚJO (2004)¹⁸, apud Cardoso (2005), adaptado pela acadêmica da monografia.

A descrição do caso começou com um breve relato sobre a história de Itapaci e dos prefeitos que já administraram este município, desde do primeiro prefeito até o atual. Esse relato serviu de base para entendermos a evolução que sofreu administração pública durante a passagem do tempo.

Partimos em seguida, para um levantamento da estrutura física e humana da prefeitura municipal de Itapaci, onde podemos constatar que quanto mais estruturada for a prefeitura, mas eficiente ela será em sua administração, dados estes dados concedidas pelo Departamento de Recursos Humanos da prefeitura de Itapaci (2006).

Para reforçar os dados anteriores, foi retirado indicadores, como número de habitantes e Base Territorial de Itapaci, demonstrado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE. Esses indicadores nos demonstram como o crescimento da cidade influência na reestruturação do órgão público da cidade no caso a estruturação da prefeitura de Itapaci.

O passo seguinte foi tentar comprovar o que a teoria nos fala sobre as funções, obrigações e deveres do *controle interno* na fiscalização, controle e legalidade

¹⁸ ARAÚJO, José Leonardo. *Conhecimentos em relações intra e interfirmas no desenvolvimento de novos produtos*. 2004, 164 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração – PUC Minas, Belo Horizonte.

dentro da administração pública da prefeitura municipal de Itapaci. Para isso, foi utilizado alguns métodos encontrados na literatura como: qualitativos, entrevistas e pesquisas de campo para identificar as funções, obrigações e deveres da controladoria e controle interno.

Através dos dados coletados nas entrevistas, no levantamento documental e na observação, pode realizar a análise do caso em estudo, identificando e comprovando o que a teoria fala sobre a função, obrigação e deveres do *controle interno* no controle da administração pública da prefeitura municipal de Itapaci tornando ela, mas transparente e dentro da lei para os seus cidadãos. No capítulo seguinte apresentamos a descrição e a análise da controladoria e controle interno da prefeitura de Itapaci.

4 DESCRIÇÃO DO CASO

Neste capítulo fala-se da história de Itapaci de como ela surgiu. A criação da prefeitura e seus primeiros dirigentes até o dia atual, falar-s também da criação e implantação da controladoria e controle interno e suas dificuldades enfrentadas.

4.1 HISTÓRICO DE ITAPACI

4.1.1 Aspectos Físicos

O município de Itapaci está localizado à margem direita do Rio São Patrício Grande, a 240Km de Goiânia - Go, na região Centro Oeste. Cujá área é de 956,11873 quilômetros quadrados, o que significa 0,32%, da área total de Goiás. Limita-se: ao sul- Ipiranga; ao norte - Pilar de Goiás; a leste - São Luiz do Norte; a oeste - Nova América e Crixás; a sudoeste - Rubiataba; a sudeste - Nova Glória; a nordeste - Pilar de Goiás e a noroeste - Guarinos. Tem 61 anos de emancipação política, sua população é estima conforme dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 01.07.2005 e de 14.732 habitantes, a atividade econômica e predominante e a agronegócios com expansão na produção de álcool de cana de açúcar.

4.1.2 Aspectos Históricos

O município de Itapaci outrora habitado pelos índios Canoeiros e Curuxas, teve início com a chegada de fazendeiros à região a procura de terras para a criação

de gado e plantio de arroz. Vieram varias famílias oriundas de Jaraguá e outros localidades, dando inicio ao povoado Água Fria, o qual em 31 de outubro de 1934 foi elevado a categoria de distrito – Distrito Floresta – de Pilar de Goiás. O povoado consistia de 18 habitações, sendo 17 cobertas de palhas e duas de telhas. Em 19 de julho de 1945, através do decreto da lei estadual o Distrito de Floresta teve sua emancipação política decretada, desmebrando-se de Pilar de Goiás com o nome oficial de Itapaci – Go que quer dizer na língua indígena Pedra Bonita. Em 1947 o povo itapacino elegeu seu primeiro prefeito, Sebastião Peixoto da Silveira para o mandato de 04 anos, desde então passaram pela prefeitura de Itapaci até os dias de hoje 11 prefeitos, sendo que três deles tiveram dois mandatos cada um, Gomes, Lima e Paixão (2004).

Foi no mandato do ex-prefeito Sr. Rômulo Alves Oliveira que a prefeitura passou por uma reestruturação organizacional, sendo feitas as divisões dos cargos e funções e criação do organograma da prefeitura (Anexo).

Conta que o Controle interno foi criado com a Lei Municipal nº 990/2002 de 08 de novembro de 2002 a Câmara Municipal de Itapaci aprovou e o prefeito Rômulo Alves de Oliveira sancionou, gestão de 2001 a 2004. Fica, portanto esclarecido para os devidos fins que na prefeitura municipal de Itapaci o controle interno englobou o papel da controladoria, ou seja na elaboração do projeto de lei do controle interno juntou se também as funções e obrigações da controladoria, tornando um único departamento. Portanto quando fala-se de controle interno daqui por diante esta referindo a controladoria também.

Salvador André Leandro – 2005/2007: Foi a partir de 2005 que a Lei de Responsabilidade Fiscal passou a ser exigida e cobrada pelo Tribunal de Contas Municipal. Sendo assim este prefeito já entrou em um mandato totalmente diferente dos que os prefeitos anteriores tiveram. Este prefeito tem conseguido muitas obras para o município de Itapaci como: Asfaltamento da rua que liga o setor aeroporto ao centro da cidade; reforma no hospital municipal de Itapaci; aquisição de dois ônibus para o transporte de alunos tanto da rede municipal como para o ensino superior proporcionando a jovem Itapacino oportunidade de ter uma faculdade; adquiriu duas ambulâncias e uma SAMU para atendimento ao hospital; adquiriu duas Kombi

para educação; aquisição de um caminhão que recolhe lixo; na assistência social conseguiu, mais de 48 quites sanitários para pessoas carentes.

Com relação à estruturação dos cargos da prefeitura, ficou praticamente igual estava no mandato anterior só mudaram as pessoas que estavam no cargo e acrescentando o departamento de contabilidade e o de departamento de licitação.

Outra foto importante foi questão da separação das gestões antes havia só duas gestões: administração que englobava (secretaria de educação, fundef, secretaria de bem estar social e secretaria de transporte), e a da secretaria de saúde, sendo que na elaboração e montagem dos balancetes cada gestão vai separada em uma pasta, esta separação ajuda na hora de prestar contas para TCM e para a comunidade do dinheiro gasto, pois a partir de criação da Lei de Responsabiliza Fiscal ficou obrigatoriamente todos as prefeituras prestares contas conforme a lei rege.

Já neste mandato as gestões foram separadas em quatro sendo elas:

- ✓ Administração engloba (secretaria de finanças, secretaria de Educação e secretaria de transporte, sendo que o prefeito que assina os processos de solicitação de compra, nota de pagamento, cheque e o balancete destas secretarias);
- ✓ Secretaria de Assistência Social: onde quem fica responsável pela gestão é a secretária de Assistência social, esta assina os processos, notas de pagamento, cheques e balancete;
- ✓ Secretaria de Saúde que fica a cargo da secretaria de saúde, onde esta assina os processos, notas de pagamentos, cheques e balancete;
- ✓ Fundef que fica a cargo da secretaria de educação, onde esta assinar os processos, notas de pagamentos, cheques e balancete.

As gestões foram separadas após criação dos Conselhos Municipais exigidos pela Lei de Responsabilidade fiscal, onde cada prefeitura deve ter o conselho que ajuda na fiscalização das contas e dos gastos do dinheiro enviado pelo governo aos municípios. Como foi dito este e um matado totalmente diferente dos mandatos anteriores da Prefeitura Municipal de Itapaci.

Para entendermos todas as mudanças ocorridas neste mandato estaremos mostrando no capítulo seguinte a importante que teve a criação da *controladoria e do controle interno* no mandato anterior e a aplicação e funcionalidade de acordo com a LRF, que só vigoraram neste mandato para cumprimento das novas leis exigidas tanto do Tribunal de Contas do Município, quanto pela Câmara de Vereadores e o cidadão da cidade de Itapaci.

4.2 Início de uma nova fase para a administração pública, mas transparente da Prefeitura Municipal de Itapaci

Neste capítulo estaremos expondo o quanto foi fundamental para a administração da prefeitura de Itapaci a criação e a funcionalidade da *controle interno* com relação ao controle de seus gastos, controle documental e prestação de contas, não só pela parte legal que passou a ser mais cobrada e vigiada pelo Tribunal de Contas do Município e pela Câmara de Vereadores de Itapaci. Notaremos este ponto através dos depoimentos coletados através das entrevistas feitas, ao prefeito, secretaria de finanças, auxiliar controle interno/controladoria e chefe do controle interno/controladoria.

Nota-se através da história desde do primeiro mandato até o antepenúltimo que a questão de se ter um controle maior e mais eficiente tanto pela parte burocrática para facilitar a fiscalização e evitar tantas irregularidades quanto pela parte financeira com relação gastos através de licitação ou de processo normal, convênios firmados com o governo, CELG, SANEAGO, Caixa Econômica e tudo que era pago pela prefeitura não era tão importante para seus gestores e para a própria sociedade. Isso tudo mudou quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu programa de rádio (em 2.5.2000), dedicado à sanção do art. 64 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000) prevê que: "A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar".

Em outras palavras a Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, dinheiro da sociedade. Onde

através desta lei foi feita uma ruptura na história político-administrativa do País. Pois agora passou a ter uma restrição orçamentária na legislação brasileira.

Isso só foi possível porque houve uma mudança na forma com que a sociedade pensa e vê com relação à administração do País. A sociedade não tolera mais conviver com administradores irresponsáveis e hoje está cada vez mais consciente de que quem paga a conta do mau uso do dinheiro público é o cidadão, o contribuinte.

Esta afirmação é a chave do porque desta monografia "*o município não fabrica dinheiro*". Dita pelo senhor Valdiro dos Santos, cidadão humilde da zona rural o qual indagava a origem do dinheiro usado para construção mata-burros, estradas e bueiros, etc e a real aplicação da verba. Através deste questionamento pode-se verificar que os cidadãos, mesmo os, mas simples preocupam com a Administração Pública Municipal, não aceitando super faturamento das obras realizados no município. Esta afirmação pode parecer óbvia para alguns, mas durante o levantamento de dados e informações para a monografia podemos ver que para aqueles que administram contas públicas gastando mais do que arrecadam. Deixando dívidas para seus sucessores e assumindo compromissos que sabem, de antemão, não poderão honrar e devido à falta de controle e meios para que a sociedade esteja verificando e cobrando quando identificado à irregularidade.

É este tipo de postura, danosa para o País, que é coibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A Lei reforça os princípios da Federação. Governantes de Estados e Municípios não terão que prestar contas de seus atos ao governo federal, mas ao seu respectivo Legislativo, ou seja, à comunidade que os elegeu. Tudo isso será feito de forma simplificada para que a sociedade possa exercer o seu direito de fiscalização. Os governantes serão julgados pelos eleitores, pelo mercado e, se descumprirem as regras, serão punidos. O ponto de partida da Lei de Responsabilidade Fiscal é o planejamento. Através dele são estabelecidas as *regras do jogo* da gestão fiscal, sendo criadas novas funções para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e para a Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja discussão e elaboração deverão contar com a participação popular, inclusive em audiências públicas, assegurando maior transparência da gestão governamental.

Ou seja, os prefeitos deverão assumir compromissos com metas fiscais e, a cada quatro meses, apresentar ao Legislativo municipal e à sociedade demonstrativos quanto ao cumprimento ou não dessas metas. Os que descumprirem as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal serão punidos pelo Código Penal e pelas sanções propostas no Projeto de Lei 621/99, que prevê os crimes relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal se apóia em quatro eixos: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização. O planejamento é aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita e para a geração de despesas, inclusive com pessoal e de seguridade, para a assunção de dívidas, para a realização de operações de crédito, e para a concessão de garantias. A transparência é concretizada com a divulgação ampla, inclusive pela Internet, de quatro relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar receitas e despesas: Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal. O controle é aprimorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas. E neste ponto que entra a controladoria e o controle interno nas prefeituras municipais. Para que os Tribunais possam estar cobrando e fiscalizando eles precisaram de um controle tanto por parte das contas quanto por parte documentais das prefeituras, daí a criação do controle interno.

Para que a Prefeitura Municipal de Itapaci tivesse dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Câmara Municipal de Itapaci, Estado de Goiás, no uso de suas atribuições constitucionais, aprovou e o Prefeito Municipal senhor Rômulo Alves de Oliveira, sancionou a seguinte Lei; Nº 990/2002 da criação Controle Interno da Prefeitura e dá outras providências. Sendo que o controle interno fica ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito.

A partir de 2001, foi nomeado chefe do departamento de controle interno da prefeitura de Itapaci para iniciar os trabalhos da controladoria e controle interno. Neste mandato ainda não vigorava a Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que o departamento de controle interno não atuou muito com relação às suas obrigações

que são:

- ✓ avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a execução do orçamento do Município de Itapaci;
- ✓ comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto a economicidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, e da aplicação de recursos públicos pelos gestores legalmente designados;
- ✓ apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional;
- ✓ examinar as demonstrações contábeis, orçamentárias e financeiras, qualquer que seja o objetivo, inclusive as notas explicativas e relatórios, da administração da Prefeitura Municipal de Itapaci;
- ✓ examinar as prestações de contas dos agentes e responsáveis por dinheiro, bens e outros valores públicos;
- ✓ exercer os controles contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da Prefeitura Municipal de Itapaci, inclusive das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade e publicidade;
- ✓ supervisionar os registros sobre a composição e atuação da comissão de licitação, bem como os contratos de qualquer natureza celebrados pela Administração Municipal;
- ✓ promover a verificação da exatidão e suficiência dos dados relativos à admissão e dispensa de pessoal, a qualquer título, e a concessão de aposentadorias, pensões, encaminhamento ao Tribunal de Contas dos Municípios;
- ✓ alertar a autoridade administrativa sobre imprecisões e erros casuais de procedimentos, assim como sobre a necessidade de instauração de tomada de contas especiais, nos casos previstos em Lei;
- ✓ elaborar relatórios e emitir Certificado de Auditoria sobre as prestações de contas da Prefeitura Municipal de Itapaci, a serem encaminhadas ao Tribunal de Contas dos Municípios;
- ✓ normatizar, sistematizar e padronizar os procedimentos operacionais de órgãos do Município, observadas as disposições da Lei Orgânica de Itapaci,

e demais normas do Tribunal de Contas dos Municípios;

- ✓ verificar a consistência dos dados contidos no Relatório de Gestão Fiscal, conforme estabelecimento no Art. 54 Lei Complementar nº 101/2000, que será assinado também pelo responsável do Controle Interno;
- ✓ exercer o Controle das Operações de Créditos, garantias, direitos e haveres do Município de Itapaci;
- ✓ verificar a adoção de providências para a recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites de que trata o Art. 31 da Lei Complementar nº 101/2000;
- ✓ verificar a observância dos limites e das condições para realização de operações de Crédito e inscrições em Restos a Pagar;
- ✓ o responsável pelo Controle Interno, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela dará ciência ao Tribunal de Contas dos Municípios, sob pena de responsabilidade solidária;
- ✓ qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidade ou ilegalidade perante o Tribunal de Contas dos Municípios;
- ✓ o responsável pelo Controle Interno, no desempenho de suas funções, terão acesso a todos e quaisquer processos, documentos e informações necessárias ao desenvolvimento de seu trabalho;

Sendo que o Controle Interno conforme a Lei Municipal nº 885/98, fica diretamente vinculado ao Gabinete do Prefeito, com as seguintes competências ou atribuições básicas:

- ✓ orientar e expedir atos normativos concernentes à ação do Controle Interno;
- ✓ programar, coordenar, acompanhar as ações setoriais;
- ✓ determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria;
- ✓ promover a apuração de denúncias formais, relativas às irregularidades ou ilegalidades praticadas em qualquer setor da administração, dando ciência ao Prefeito Municipal, ao Tribunal de Contas dos Municípios, sob pena de responsabilidade;

Outro requisito fundamental é vedada a nomeação para exercício do cargo de

Diretor de Controle Interno e quaisquer outros cargos de confiança, no âmbito da mencionada Diretoria de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, de pessoas que tenha sido:

- ✓ responsáveis por atos julgados irregulares, pelo Tribunal de Contas da União, do Estado e dos Municípios, e do Distrito Federal;
- ✓ julgada comprovadamente culpada, em processo administrativo, por ato lesivo ao patrimônio público de qualquer esfera do Governo;

Esta Lei entrou em vigor na data da sua publicação, retroagindo seus efeitos a partir de 01 de Janeiro de 2002, revogadas as disposições em contrário.

Apesar de todas estas funções e obrigações o Controle Interno criado no mandato anterior ele só entrou em funcionamento mesmo no mandato do prefeito atual senhor Prefeito Salvador André Leandro, conforme a entrevista feita com o mesmo.

O entrevistado Sr. Prefeito Salvador Leandro falou brevemente de sua vida. Sua família a qual e formada por 8 irmãs, seus pais eram agricultores e vindo de Minas Gerais para o município de Rubiataba, quando ele tinha 1 ano de idade. O mesmo viveu e estudou no município até a 5ª série, ao completar 19 anos época em que se casou veio para Itapaci. Disse ainda emocionado sobre as dificuldades que enfrentou como pequeno agricultor e o início da formação de sua família a qual e constituída por 1 rapaz e 2 moças e sua esposa companheira de todas as horas. Passado alguns anos seus parentes próximos vieram também para Itapaci. Mas lembrou com tristeza a falta de seu pai falecido há 11 anos. Ele disse:

“Aprendi muitas coisas com meu pai principalmente que se pode ajudar o próximo faça sem pedir recompensas, seja honesto em tudo que se faça e tenha humildade a qual e a chave que abre caminhos... Acredito que os ensinamentos do meu pai despertou em mim a vontade de ajudar o próximo, e sendo prefeito acho que posso fazer isso com maior propriedade. Quero proporcionar melhores condições de vidas e progresso para o povo de minha cidade de coração que e Itapaci. Mas tenho orgulho em dizer que consegui superar todas as dificuldades da vida conseguindo me firmar politicamente o qual já fui vice-prefeito e agora com muita honra como prefeito dessa ilustre cidade Itapaci – Go.

Disse que sua prioridade e uma administração transparente ditada pelas Leis, por isso pede rigor ao funcionamento do controle interno da prefeitura , pois acredita que com a ajuda deste órgão interno velando pelo procedimento administrativo de

toda gestão a margem de erro e mínima ou nula.

Com a existência do controle interno ficou mais fácil organizar e agilizar os processos de compras normais e licitações de obras e compras acima de R\$ 7.000,00. Tudo sob a supervisão do chefe desse departamento que prime pela legalidade e isenção de problemas de qualquer ordem. Ressaltou as dificuldades encontradas no início desta gestão para adequar a prefeitura as novas exigências do Tribunal de Conta do Município entre elas a falta de pessoal qualificado, equipamentos ultrapassados o que causava a morosidade do andamento dos processos. Com o funcionamento do controle interno isso é passado.

O entrevistado Sr. prefeito Salvador Leandro finalizou sua entrevista dizendo que o controle interno desta gestão 2004 a 2007 tornará a administração municipal mas transparente e acessível ao público. Todo o cidadão Itapacino saberá a onde ir para se informar e sanar duvidas quanto ao uso do dinheiro do contribuinte. (APÊNDICE A)

A entrevista com a Sr^a. Secretaria de finanças Emirene Eliseu Lameida, foi o ponto alto para o entendimento da importância do controle interno, ela nasceu no município de Rialma e a, mas velha de uma família de 5 filhos, seu pai era caminhoneiro e sua mãe costureira. Ela disse que é familiarizada com os números desde criança, tem facilidade de lidar com cálculos. Cursou contabilidade trabalhou por 18 anos no Banco do Brasil de Itapaci cuja experiência e conhecimento muito lhe favorece no desempenho de sua função. Ela disse que esta sempre atenta quanto aos gastos imprevistos dificultam o fechamento da contas no final de cada mês. Ela disse:

“passei estar, mas atenta sobre as compras e as datas de pagamentos estipuladas pelo departamento de compras juntamente com os fornecedores, onde passei a fazer um cronograma de pagamentos onde poderei remanejar gastos imprevistos para que não atrapalhe os outros pagamentos, tornando possível o fechamento das contas no final do mês sem grande problemas.”.

Segundo a entrevista a Sr^a Emirene Eliseu Almeida é importante a secretaria de finanças sintonia com o controle interno, pois os processos de solicitações de compras têm um ciclo a cumprir antes de chegarem até o departamento de Finanças para serem pagos e quitados, sendo que estes processos só é liberado para compra

se o Controle Interno checar sua validade e necessidade junto à secretaria que esta solicitando a compra, evitando assim que o departamento de Finanças faça pagamentos indevidos tanto a empresas, comércios e prestadores de serviços autônomo que não estão regulares com a Prefeitura Municipal de Itapaci.

“Não posso nem imaginar o problema que causaria se não houvesse esta checagem do controle interno com relação regulamentação dos fornecedores da prefeitura, pois a maioria dos pagamentos tem sido em depósito bancário, imagine se desse problema, a prefeitura ficaria no prejuízo”. (APÊNDICE B).

As entrevistas a seguir mostram com clareza a importância de se ter o controle interno na prefeitura de Itapaci.

Este entrevistado, Sr. Ilton Alves Rocha e Assessor Adm. do controle interno. Nasceu no Rio de Janeiro, e de origem humilde, casado e tem 03 filhos. Durante a entrevista o Sr. Ilton Alves Rocha se emocionou ao lembrar de seu pai já falecido o qual era mestre de obra civil. Ressaltou as dificuldades que a família já passou, entre elas o qual já começou três cursos superiores, medicina, matemática e economia, concluiu matemática e economia e desistiu de medicina, o qual teve de deixar por falta de recursos, mesmo sendo faculdade estadual tinha muitas despesas e o curso era em outra cidade. O entrevistado Sr. Ilton Alves Rocha deixou bem claro que não se arrepende de ter desistido do curso de medicina, já que descobriu que sua verdadeira paixão é a área financeira, escolhendo assim a profissão Assessor Administrativo, pois já era envolvido na atividade econômica.

Sua vinda para prefeitura de Itapaci aconteceu no ano de 2005 no mês de outubro, através da empresa que prestava serviços para a prefeitura a ADJ Assessoria e Consultoria de Goiânia, logo em fevereiro de 2006 a empresa a qual ele trabalhava deixou de prestar serviços para a prefeitura. O Sr. Prefeito Salvador André Leandro o convidou a continuar o serviço de assessoria do controle interno, contive aceito o qual o deixou feliz de ter seu trabalho reconhecido e valorizado, tendo a oportunidade de estar crescendo ainda mas. Ao ser entrevistado o Sr. Ilton Alves Rocha deixou bem claro que a criação do controle interno foi em 2002, através da lei municipal nº 990/2002 de 08 de novembro de 2002, porém a aplicação e funcionalidade de acordo com a Lei complementar 101/200 – Lei de

Responsabilidade Fiscal só entrou em vigor nesta gestão. Sendo então que o controle interno funciona há 03 anos, porem deixando esclarecido que o primeiro anos não andou conforme as nova leis. Para melhor entendermos o funcionamento do controle interno colocamos este trecho da entrevista com a explicação do senhor Ilton sobre as obrigações e deveres do controle interno entendendo assim o por que de sua existência.

“Avaliar o cumprimento das metas previstas, comprovar e apurar legalidade e contas, apoio ao TCM e Câmara Municipal, examinar as prestações de contas exarando a suas veracidades, dentre outras atribuições, uma das mais importantes é o trabalho intermediário que o controle interno tem que ter entre o Prefeito e os seus Secretários, aplicando assim todas as atribuições inerentes de sua responsabilidade e o trabalho que o controle interno faz com o cidadão, explicando e sempre estando pronto para tirar qualquer duvida sobre como o dinheiro da prefeitura esta sendo gasto, e que fique claro que qualquer cidadão pode ir ao controle interno para solicitar copias de balancetes, prestações de contas, notas fiscais e contratos que suspeitem de irregularidades e direito do cidadão e ninguém lhe pode tirar isso”.

Outro ponto importante que foi destacando nesta entrevista do Sr. Ilton Rocha foi sobre quem ocupa o cargo de chefe do controle interno, pois na impossibilidade de nomear servidor efetivo para a função de chefe do controle interno a solução e contratar temporariamente (Constituição Federal art. 37) ou nomear em Comissão como foi feito na prefeitura de Itapaci. Neste caso a pessoa nomeada e quem faz o controle interno, por sua capacidade e eficiência tem destacado na administração deste departamento estando presente, atento e participando das licitações, e audiências públicas na Câmara de Vereadores de Itapaci. Sempre pronto a informar ao cidadão como o dinheiro arrecado pelo impostos e recebido pelo governo e gasto. Para finalizar a entrevista o entrevistado Sr. Ilton Alves Rocha ressalta a importância do controle interno estar subordinado ao gabinete do prefeito conforme esta estipulada na Lei de criação do controle interno nº 990/2002 art. 1º, disse ainda que o controle interno da prefeitura municipal de Itapaci tem um futuro promissor devido a responsabilidade e competência mediante a administração pública evitando as irregularidades. (APÊNDICE C)

O ultimo entrevistado o Sr. Paulo Oliveira chefe do controle interno, recheada de constatações e confirmações de tudo que os autores expões sobre como deve ser as

funções, deveres e obrigações de um controle interno voltado para a administração pública. O entrevistado Sr. Paulo nasceu em Orizona _ Go, veio para o município de Guarinos. Ao 9 anos veio para Itapaci para estudar, terminando a 8ª série foi para Goiânia fazer o curso técnico em contabilidade trabalhou 1 ano no escritório de Contabilidade situado na avenida Aiganguera centro de Goiânia. Vou para Itapaci no ano de 1985, onde trabalho como micro empresário até o ano de 2004. Em 2005 foi convidado pelo senhor prefeito Salvador Leandro para ficar responsável pelo departamento de controle interno da prefeitura, este mesmo fala que ficou meio temeroso, pois e muita responsabilidade, mas aceitando o convite.

Sobre a criação e o funcionamento do controle interno o entrevistado o Sr. Paulo Oliveira falou que por ser uma nova abordagem exigiu uma instrumentalização de controles e uma outra dinâmica nos serviços ate então executados pela Câmara Municipal de Vereadores de Itapaci, culminando com uma nova postura e qualificação dos servidores, que passaram a atuar numa estrutura organizada, com atribuições e responsabilidades claramente definidas, ou seja, num ambiente propicio para fomentar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade no dia-a-dia que a entidade estava precisando. Onde conforme as palavras do entrevistado o Sr. Paulo coloca em prática tudo que aprendeu sobre controle interno sendo:

Faz a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da prefeitura, estou sempre junto a tudo que acontece a prefeitura; Presto atendimento a qualquer pessoa fisica ou juridica esteja com duvida sobre administração do dinheiro público, bens adquiridos pela prefeitura; Avalio o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da prefeitura; Comprovo a legalidade e avalio os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da prefeitura, bem como as aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado que a Prefeitura recebe; Apoio o controle externo no exercício da sua missão institucional, que e preservar a legalidade do órgão público; E se identifico ou ter conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela dou ciente ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária, caso minha negligencia; Dentro muitas outras funções, obrigações e deveres que tenho que esta sempre atento, para que a Prefeitura tenha uma administração legal e transparente.

E para finalizar a entrevista o entrevistado o Sr. Paulo Oliveira deu sua definição do porque a implantação e sua importância para a Administração da Gestão.

Bem sabemos que o controle interno só existe, por que o controle externo exercido pelo Poder contas do Município (TCM), possui

limitações para o exercício da fiscalização na abrangência e no enfoque da administração. Para suprir esta limitação, através da Lei de Responsabilidade fiscal e da entidade objeto de fiscalização do município estão sendo criados os controle interno principalmente na prefeitura municipal de Itapaci que, além de subsidiar o controle externo, objetiva assegurar a existência de um controle na extensão proposta pela legislação, sendo exercido de forma preventiva e concomitante aos atos de gestão. O controle como um todo é, portanto, o somatório dos componentes do sistema de controle interno com as ações do controle externo. Assim, quanto mais eficiente for o primeiro e quanto melhor for a sua interação com o controle externo, maior será a garantia de um efetivo controle sobre os atos da administração da prefeitura de Itapaci. (APÊNDICE D)

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

5.1 Principais elementos que contribuíram para a criação e implantação do controle interno na prefeitura municipal de Itapaci (GO)

Neste item, estará sendo abordadas a criação e implantação do controle interno na prefeitura municipal de Itapaci, os principais elementos que permitiram a criação do mesmo, as mudanças ocorridas na estruturação da prefeitura e os benefícios e contribuições para uma administração mais justa e transparente.

5.1.1 Criação e Implantação

A criação do controle interno na prefeitura municipal de Itapaci teve sua origem através da elaboração do projeto de Lei nº 990/2002, tendo sua aprovação na Câmara Municipal de Vereadores. Mas só teve seu funcionamento pleno no mandato atual do prefeito Salvador André de Leandro, conforme comprovação através dos depoimentos dos entrevistados. As palavras do entrevistado Ilton Rocha confirmam essa afirmação, “[...] O controle Interno na Prefeitura Municipal de Itapaci foi criado no mandato 2002 exercido pelo ex-prefeito Rômulo Alves de Oliveira, porém a aplicação e funcionabilidade de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), só vigoraram na gestão de 2004 a 2007”. Como também a afirmação a do prefeito Salvador André de Leandro confirma esse fato:

“ foi a partir do momento que a Lei de Responsabilidade Fiscal passou a cobrar a existência do controle Interno na prefeitura Municipal de Itapaci que o ex-prefeito Rômulo Oliveira e sua equipe de gestão providenciaram a elaboração do projeto de Lei nº 990/2002 e a estruturação da prefeitura para estar se adequando a nova exigência, mas

o funcionamento pleno do controle Interno só aconteceu neste mandato”.

Não houve um modelo padrão a ser seguido para a elaboração e criação do projeto de Lei nº 990/2002 do controle interno na prefeitura municipal de Itapaci. Houve na verdade uma junção do que a Lei de Responsabilidade Fiscal exigia e a realidade, porte da prefeitura e à complexidade das atividades institucionais existentes na mesma.

5.1.2 Mudanças e Benefícios

Considerando, então, todos esses aspectos, pode-se definir que para a criação e implantação do controle interno na prefeitura de Itapaci aconteceram mudanças que se desdobraram em benefícios, destacando-se os seguintes elementos:

- ✓ A reestruturação da prefeitura permitiu uma adequada delegação de autoridade e responsabilidade.
- ✓ Informatização dos departamentos e implantação de sistema de gestão permitindo um maior controle das autorizações, procedimentos de registro, licitações, finanças, RH e contabilidade.
- ✓ Elaboração de manuais de normas e procedimentos, com sistemas de autorizações, aprovações e linhas de autoridade claramente definidos, e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas;
- ✓ Estrutura contábil adequada com plano de contas comentado e os fluxos contábeis, incluindo técnicas orçamentárias, de contabilidade de custos e acompanhamento, e avaliação dos planos traçados;
- ✓ Registros e formulários adequados, que levam em consideração aspectos como: simplicidade de entendimento, facilidade de preenchimento e organização dos dados.
- ✓ Pessoal adequado. Dentro de uma visão sistêmica das unidades é fácil compreender que mesmo com sistemas adequados, políticas bem definidas, bons planos, a eficiência institucional poderá ser comprometida se estas mesmas unidades não dispuserem de quadro de pessoal adequadamente dimensionado, capaz, eficiente e motivados.
- ✓ Revisão e avaliação permanente. Deve existir um sistema de revisão e

avaliação independente das normas, operações e registros da entidade ou órgão, realizado por um departamento de auditoria interna ou pessoa que exerça essas atividades, de modo a determinar e assegurar a observância das mesmas.

A partir das análises dos resultados, algumas conclusões podem ser tiradas, assim como algumas sugestões para futuros trabalhos podem ser indicadas. No capítulo seguinte, serão feitos encaminhamentos nesse sentido.

6- CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1 Resultados da pesquisa

Ao iniciar este trabalho de pesquisa, estabeleceu-se como objetivo geral identificar as funções, obrigações e deveres do controle interno na prefeitura municipal de Itapaci.

Através da consulta e análise do histórico político do município em busca de informações que comprovem a real preocupação e utilização do controle interno na prefeitura se verifica que este era quase inexistente, antes das exigências advindas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Verifica-se que foi no mandato 2001/2004 do Sr. Prefeito Rômulo Alves de Oliveira que a prefeitura passou a ter de fato a controladoria e o controle interno. A controladoria municipal e o controle interno foram criados com a Lei Municipal nº 990/2002 de 08 de novembro de 2002 e aprovada pela câmara Municipal de Itapaci.

No entanto, somente a partir de 2005 no mandato do atual prefeito o Sr. Salvador André de Leandro é que se efetivou verdadeiramente a atuação da controladoria e do controle interno da prefeitura, neste mandato as gestões foram separadas, devendo prestar contas aos Conselhos Municipais criados desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais ajudam na fiscalização das contas e dos gastos do dinheiro enviado pelo governo aos municípios, bem como ao tribunal de contas municipal (TCM).

A cidade de Itapaci, tem 61 anos de emancipação política, sendo um município voltado para o agro-negócio e atualmente com grande incentivo à produção

industrial de álcool, contando com uma população estimada em 14.732 habitantes. Comprova-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público. Os governantes estão mais responsabilizados e cientes da importância de se trabalhar dentro da legalidade e a sociedade mais consciente da necessidade de fiscalização do gasto com o dinheiro e a prestação de contas com transparência feitos pela prefeitura. A sociedade não tolera mais conviver com administradores irresponsáveis e está consciente de que quem paga a conta do mau uso do dinheiro público é o cidadão.

Os cidadãos itapacinos estão mais exigentes e preocupados em saber como é gasto o dinheiro que vem da União e o Estado, bem como o que eles pagam através dos impostos e taxas. Nos mandatos anteriores havia muitas dificuldades para o cidadão itapacino ter acesso a algum tipo de informação desta natureza de forma rápida e confiável. Hoje através do controle interno é possível a qualquer cidadão com dúvidas sobre a legalidade ou eficiência da administração pública se dirigir ao departamento de controle da prefeitura de Itapaci e solicitar as notas fiscais, contratos e licitações feitos pela prefeitura, bem como as prestações de contas dos convênios firmados com a mesma. Hoje, também é mais rápido e prático para a prefeitura, pois os andamentos dos processos passaram a ser mais ágeis, já que são agrupados e separados por secretarias e por convênios.

O controle interno tem contribuído na fiscalização das empresas e prestadores de serviços da prefeitura. Os comércios de Itapaci que não se encontram regularizados com suas certidões ou com as taxas que cada comércio deve ao município (já que os fornecedores da prefeitura são cadastrados previamente) têm sua documentação toda checada evitando assim, problemas para a administração pública perante a justiça do Tribunal de Contas Municipal (TCM).

O mesmo rigor é aplicado a contratos feitos com trabalhadores autônomos, que prestarão serviços à prefeitura, evitando contratar pessoal não qualificado para as funções designadas nos editais de publicação.

A administração pública de Itapaci e seu controle interno ainda têm muito para melhorar, principalmente o que diz respeito, ao pessoal qualificado e métodos mais eficazes de controle de gastos, mas deve-se reconhecer que o primeiro passo já foi

dado e tende a prosseguir ,pois vem conseguindo se utilizar do controle interno para se administrar na legalidade e proporcionar a participação da comunidade na gestão pública.

Dessa forma, dentro da perspectiva administrativa e com base no levantamento bibliográfico pude-se identificar as funções, obrigações e deveres do controle interno na prefeitura de Itapaci. Utilizou-se o método de observação e de exploração que segundo Mattar (2005), esses métodos juntos consegue ter maior conhecimento sobre o tema e registrar melhor os fatos sem que tenha o envolvimento do pesquisador. Onde se constata, portanto, as funções, deveres e obrigações do controle interno na prefeitura de Itapaci, mostrando que sua criação e implantação só contribuiu para melhoria da administração pública desta cidade.

Como os autores citados anteriormente recomendaram a associação com outros métodos, utilizou-se o método de pesquisa qualitativa que segundo Sâmara e Barros (2002) e a busca pela analisar das relações e respostas para as questões levantadas. Por meio dessa abordagem de caráter qualitativo, identificou-se as condições de fatores que contribuíram para a criação e implantação do controle interno.

Para finalizar o capítulo das conclusões, apresenta-se, a seguir, as contribuições para o tema em estudo, as limitações deste trabalho e sugestões para futuras pesquisas.

6. 2 Contribuições e limitações desta pesquisa

Esperamos que esta pesquisa tenha contribuído para aumentar a compreensão sobre o papel do controle interno dentro de uma administração pública, principalmente, no que se refere a estar de olho como seus gestores estão gastando o dinheiro que vem para o seu município. Porém, acreditamos que a principal contribuição deste trabalho esteja relacionada à despertar a curiosidade do cidadão com relação ao deveres do controle interno que e de sempre zelar pela boa administração. Assim, a nossa expectativa é que esta pesquisa sirva de estímulo a outros pesquisadores para que se interessem por estudar como anda a administração pública de sua cidade e os serviços que o controle interno vos presta.

Acreditamos, ainda, que esta pesquisa tenha contribuído para resgatar o histórico de como esta a administração desde da fundação do município de Itapaci até os dias de hoje, pois, com ela, pudemos esclarecer os fatores que impulsionaram a reestruturação da prefeitura e a adequação a nova lei de responsabilidade Fiscal. Além das contribuições, reconhecemos algumas limitações nesta pesquisa, como a falta de estudos sobre controle interno em prefeituras.

6.3 Sugestões para futuras pesquisas

Por este se tratar de um estudo pioneiro sobre o papel do controle interno na prefeitura municipal de Itapaci, e uma vez que os nossos objetivos com esta pesquisa se restringiam a descobrir a função, obrigação e deveres, não foi possível, e nem era a pretensão deste trabalho, sugerir mudanças ou forma de aplicações. Por isso, sugerimos estudos que discutam as mudanças e formas de aplicação no papel do controle interno na prefeitura de Itapaci.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Laura Brito de; PARESI, Cláudia & Pereira, Carlos Alberto. **Controladoria e In.: Catille, Armando. Controladoria: uma abordagem da gestão econômica GECON.** São Paulo. Atlas, 1999.

ANTHONY, Robert N. **Management Control Systems.** Trad. Helio da Silva. 8 ed. Checago: Irwin, 1995.

ATTIE, Wiliam. Auditoria - Conceitos e Aplicações, 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BEZERRA, Francisco. Artigo: **Variáveis que Interferem na Definição e na Abrangência da Controladoria**, publicado em 2005.

BOONE, C. E.; KURTZ, D. L. **Marketing contemporâneo.** 8. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1998.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL - CF. ARTIGO 70. **Da Organização dos Poderes, do Poder Legislativo, Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.** 1988.

CONSTITUIÇÃO Federal. **Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00). 04 março de 2000.** Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br/downloads/webcategorias>> Acesso em: 20 julho 2006.

CARDOSO, Flávio Manoel Coelho Borges. **Cluster de saúde de Ceres - GO: Um Resgate do seu processo de formação e expansão.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais / Fundação Dom Cabral, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração. Belo Horizonte - MG, 2005.

FACCIONI, Victor. Pannel: **Palestra sobre proposta para instituir Controle Interno na Administração Municipal**, realizado em Belém do Pará em 13 Novembro 2001.

FERREIRA, Paulo. **Texto que aborda os elementos da Administração Pública com base em várias obras consagradas.** Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: http://www.direitonet.com.br/textos/x/13/80/1380/#perfil_autor acesso em 02 junho 2006.

GOMES,Deniz Pereira. LIMA Dircy Maria Leão. PAIXÃO Ronaldo Ferreira et al. **Histórico de Itapaci.** Publicação em 2004.

GLOCK, José Osvaldo. **O controle interno nas organizações públicas Consultor,** Consultor do CETEM e do CECOP, Florianópolis, maio de 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA –IBGE, **População estimada e Área da unidade territorial.** São Paulo. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 10 setembro 2006.

JULIÃO, Anderson. Artigo: **Avaliação de desempenho na visão da controladoria , publicado em 2005.**

LEI COMPLEMENTAR N.º 101 – **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)** –, de 4 de maio de 2000, Constituição Federal.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**, 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARION, José Carlos. **Contabilidade e Controladoria Agribusiness.** São Paulo: Atlas, 1996.

MATTAR, Frouze Najib. **Pesquisa de Marketing: Metodologia Planejamento.** São Paulo: Altas, 1997.

- MATTAR, Frouze Najib. **Pesquisa de Marketing: Metodologia Planejamento**. São Paulo: Atlas, 2005.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**, 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MOSSIMANN; ALVES; FICH. **Controladoria: seu papel na administração das empresas**. Florianópolis: ed. Da UFSC, Fundação ESAG, 1993.
- MOSINANN, Caro. Pellegrinello & FISCH, Silvio. **Controladoria: seu papel na administração de empresas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- NASCIMENTO, Márcio Gondim do. **O controle da administração pública no Estado de Direito**. **DireitoNet**, São Paulo, 06 mai. 2005. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/20/23/2023/>>. Acesso em: 20 mar. 2006.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo e GERARDO, José Carlos. **Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: Perspectivas para a Gestão Pública Brasileira**. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/lrf_opinioes_estudos.htm> Acesso em: 12 junh .2006.
- NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução a Controladoria – Conceitos, Sistemas e Implementação**. São Paulo: Atlas, 1993.
- NAKAGAWA, Massayuki. **ABC: Custeio Baseado em Atividades**. São Paulo: Atlas, 1995.
- RICCIO, Edson Luiz ; BARSÍ, Alexandre e PETERS, Marcos R. S. **Controladoria e Benchmarking: Aplicação de uma empresa de classe mundial**. Trabalho apresentado no 19º ENANPAD, 1995.
- SÂMARA, Beatriz Santos e BARROS, José Carlos de. **Pesquisa de Marketing Conceitos e Metodologia**, 3 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.
- SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1999.
- STÁVELE JR, Pedro. **A Controladoria como processo de gestão**, Diretor Acadêmico da Faculdade Unopec, 2006. Disponível em: <<http://www.sumare.com.br/noticias/noticia.jsp?id=83>> Acesso em 10 abril 2006.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. **Lei de Crimes Fiscais (10.028/00)** Disponível em: < <http://www.tce.go.gov.br/downloads/webcategorias.aspx?cid=23&pid=1>>. Acesso em: 21 mar. 2006.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. **Resolução N° 1.491/02**. Disponível em: < <http://www.tce.go.gov.br/downloads/webcategorias.aspx?cid=23&pid=1>>. Acesso em: 22 mar. 2006.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. **Resolução n° 405/01 e Manual da Lei de Responsabilidade Fiscal - TCE-GO**. Disponível em: < <http://www.tce.go.gov.br/downloads/webcategorias.aspx?cid=23&pid=1>> Acesso em: 22 mar. 2006.
- YIN, R. K. **Estudo de caso, Planejamento e método**. 2. ed. Porto algre. Bookman, 2001. 205 p. (5BN 85 -7307-852-9).
- KANITZ, Stephen Charles. **Controladoria: teoria e estudos de caso**. São Paulo: Pioneira, 1976.

**APÊNDICES
E
ANEXOS**

APÊNDICE A
ROTEIROS DE ENTREVISTAS
ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PREFEITO MUNICIPAL DE ITAPACI

1) O senhor poderia contar um pouco da sua história de vida (onde nasceu, como era sua família, o que seu pai fazia, onde estudou e por que escolheu a ser prefeito municipal de Itapaci)?

2) Qual a real necessidade de se criar e implantar o controle Interno na prefeitura?

5) Como foi o processo de criação e implantação do controle interno na prefeitura?

6) Quais os fatores que ajudaram?

7) Quais os que atrapalharam?

9) Para o senhor quais as obrigações e deveres do controle interno na prefeitura?

9) O controle Interno deve estar ligado à contabilidade e finanças Por que?

10) Ao seu ver o controle interno conforme o tribunal de contas do Município ajuda mesmo no controle das irregularidades das gestões dos prefeitos?

10) Como o senhor vê o futuro do controle interno na Prefeitura?

APÊNDICE B
ROTEIROS DE ENTREVISTAS
ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SECRETARIA DE FINANÇAS

- 1) A senhora poderia contar um pouco da sua história de vida (onde nasceu, como era sua família, o que seu pai fazia, onde estudou contabilidade, matemática ou administração de empresas e por que escolheu a profissão)?
- 2) Quando e como veio para a Prefeitura Municipal de Itapaci (conte um pouco da formação nesta área)?
- 3) Teve influência ou convite de alguém?
- 4) Para a senhora quais as obrigações e deveres do controle interno?
- 6) Quais os fatores que ajudaram no funcionamento da secretaria de finanças?
- 7) Quais os que atrapalharam?
- 8) Fale um pouco das situações em que sentiu necessidade de criar coisas para solucionar problemas ou melhorar alguma coisa na secretaria de finanças?
- 9) Para a senhora a secretaria de finanças deve estar ligado à contabilidade, prefeito e controle interno? Por que?
- 10) Ao seu ver o controle interno conforme o tribunal de contas do Município ajuda mesmo no controle das irregularidades das gestões dos prefeitos?
- 11) Como à senhora vê o futuro da secretaria de finanças na Prefeitura?

APÊNDICE C
ROTEIROS DE ENTREVISTAS
ROTEIRO DE ENTREVISTA ASSESSOR ADM. CONTROLE INTERNO

1) O senhor poderia contar um pouco da sua história de vida (onde nasceu, como era sua família, o que seu pai fazia, onde estudou economia, matemática ou administração de empresa e por que escolheu a profissão)?

2) Quando e como veio para a Prefeitura Municipal de Itapaci (conte um pouco da formação nesta área)?

3) Teve influência ou convite de alguém?

4) Há quanto tempo funciona a controle interno na Prefeitura?

5) Para o senhor quais as obrigações e deveres do controle interno?

6) Quais os fatores que ajudaram no funcionamento do controle interno?

7) Quais os que atrapalharam?

8) Fale um pouco das situações em que sentiu necessidade de criar coisas para solucionar problemas ou melhorar alguma coisa no controle interno?

9) Para o senhor o controle interno deve estar ligado a prefeito, contabilidade e finanças? Por que?

10) Ao seu ver o controle interno conforme o tribunal de contas do Município ajuda mesmo no controle das irregularidades das gestões dos prefeitos?

11) Como o senhor vê o futuro do controle interno na Prefeitura?

APÊNDICE D
ROTEIROS DE ENTREVISTAS
ROTEIRO DE ENTREVISTA COM CHEFE DO CONTROLE INTERNO

1) O senhor poderia contar um pouco da sua história de vida (onde nasceu, como era sua família, o que seu pai fazia, onde estudou contabilidade, matemática ou administração de empresa e por que escolheu a profissão)?

2) Quando e como veio para a Prefeitura Municipal de Itapaci (conte um pouco da formação nesta área)?

3) Teve influência ou convite de alguém?

4) Por que resolveu criar o controle interno na prefeitura?

5) Como foi o processo de criação e implantação do controle interno na prefeitura?

6) Quais os fatores que ajudaram?

7) Quais os que atrapalharam?

8) Fale um pouco das situações em que sentiu necessidade de criar coisas para solucionar problemas ou melhorar alguma coisa no controle Interno?

9) Para o senhor quais as obrigações e deveres do controle interno?

10) O controle interno deve estar ligado à contabilidade? Por que?

11) Ao seu ver o controle interno conforme o tribunal de contas do Município ajuda mesmo no controle das irregularidades das gestões dos prefeitos?

12) Para o senhor o controle interno deve estar ligado a prefeito, contabilidade e finanças? Por que?

13) Como o senhor vê o futuro do Controle Interno na Prefeitura?

APÊNDICE E

FRENTE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPACI



APÊNDICE F

SALA DA SECRETARIA DE FINANÇAS



DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

