



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**



OSÉIAS ANDRADE BRAGA

**O USO DE ROTINAS DE PROCEDIMENTOS COMO CONTROLE
INTERNO CONCOMITANTE NO MUNICÍPIO DE JANIÓPOLIS**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA

2012

OSÉIAS ANDRADE BRAGA



**O USO DE ROTINAS DE PROCEDIMENTOS COMO CONTROLE
INTERNO CONCOMITANTE NO MUNICÍPIO DE JANIÓPOLIS**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Campus Curitiba.

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA Orientador(a): Prof. Thiago Cavalcante Nascimento.

CURITIBA

2012



TERMO DE APROVAÇÃO

O USO DE ROTINAS DE PROCEDIMENTOS COMO CONTROLE INTERNO CONCOMITANTE NO MUNICÍPIO DE JANIÓPOLIS

Por

OSÉIAS ANDRADE BRAGA

Esta monografia foi apresentada às 17h30min do dia 26 de Dezembro de 2012 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

Prof. Mestre Thiago Cavalcante Nascimento
UTFPR – *Campus* Curitiba
(orientador)

Prof. Doutor Moisés Francisco Farah Junior
UTFPR – *Campus* Curitiba

Prof. Mestre Higor Vinícius dos Reis Leite
UTFPR – *Campus* Curitiba

Dedico este trabalho a minha filha,
Lohana Guimarães Braga e minha Esposa,
Miria Fernanda Guimarães Braga.

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida.

Aos meus Pais por terem me ensinado a ser perseverante, o que me ajuda, não somente nesta fase do curso de pós-graduação, mas durante toda minha vida.

À Minha Esposa, fiel companheira e amiga em todos os instantes, pela compreensão dos momentos que lhe são tirados para dedicação a este trabalho.

Ao meu Orientador, Professor Thiago Cavalcante Nascimento, por sua dedicação e paciência durante a orientação, e pelos valiosos ensinamentos que tem me repassado durante a orientação, especialmente no tocante à disciplina.

Aos demais Professores componentes da Banca examinadora Professor Moisés Francisco Farah Junior e Professor Higor Vinícius dos Reis Leite, pelas valiosas observações acerca do trabalho.

Aos demais professores do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, pelos valiosos ensinamentos.

Aos tutores presenciais e a distância, pela dedicação ao decorrer do curso.

A diversos amigos que me apoiaram no decorrer deste trabalho, em especial, meu irmão Osias Andrade Braga, minha amiga Idimara Schlindvein e meus amigos e companheiros de estudo durante o curso, Gilson Martins e Alan Cleiton de Araújo e Souza.

Ao Prefeito e Servidores do Município de Janiópolis, em especial os Servidores que concederam a entrevista para a realização do presente trabalho.

Enfim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

"Compreender que há outros pontos de vista
É o início da sabedoria."
(Campbell)

RESUMO

BRAGA, Oséias Andrade. **O uso de rotinas de procedimentos como controle interno concomitante no município de Janiópolis**. 2012. 112 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

Este trabalho teve como temática a proposição de um modelo de controle interno concomitante, alicerçado em rotinas internas de procedimentos quando da realização dos atos administrativo. A finalidade da proposição é dotar o controle interno de mais abrangência e conseqüentemente aumentar a eficiência dos atos administrativos e diminuir as irregularidades causadas por erros materiais ou formais decorrentes de práticas administrativas. Na parte da revisão da literatura o trabalho teve como fonte de coleta de dados a pesquisa bibliográfica e de documentos, e no tocante a pesquisa de campo, entrevistas por meio de tópicos semiestruturados. O resultado da pesquisa revelou que a estrutura administrativa, embora muito frágil, possui profissionais qualificados, como servidores efetivos e dotados de alguma experiência com rotinas internas de procedimentos, as quais contribuem tanto no tocante a coibir as irregularidades, quanto a aumentar a eficiência dos atos. No entanto, tais rotinas são exceções e não regulamentadas pelo Controle Interno. Com base nesses elementos, propôs-se a implantação das referidas rotinas internas como forma de controle concomitante gradativamente aos demais atos, até que se implante em todos os atos da administração.

Palavras-chave: Controle. Administração. Sistema. Eficiência. Concomitante.

ABSTRACT

BRAGA, Oséias Andrade. **The use of routine procedures as internal control in the city of concomitant Janiópolis**. 2012. 112 leaves. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

This paper had as thematic the proposition of a control internal concomitant model, found in internal routines procedures when performing administrative acts. The purpose of proposition is to endow the internal control of more inclusion and consequently to increase the efficiency of the administrative acts and to reduce the irregularities caused by material mistakes or due to formal administrative practices. In the part of literature's revision the paper had as source of data's collection in bibliographical research and documents, and concerning field research, interviews through semi structured topics. The result of research revealed that the administrative structure, although very fragile, possesses qualified professionals, as effective servers and endowed with some experience with internal procedures routines, which contribute so much concerning the irregularities, with relationship to increase the efficiency of the acts. However, such routines are exceptions and not regulated by the Internal Control. With base in those elements, we proposed the implantation of the referred internal routines as way to control concomitant gradually to other acts, until they implanted in all administration's acts.

Keywords: Control. Administration. System. Efficiently. Concomitant.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Relação dos tópicos da entrevista.....	57
Quadro 02 - Exemplo de checklist de procedimentos	82
Quadro 03 - Rol de requisitos mínimos a serem analisados em parecer jurídico inicial de licitação.....	88

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. Problemática.....	13
1.2. Objetivos	14
1.3. Justificativa	15
2. REVISÃO DE LITERATURA	17
2.1. Administração pública	17
2.1.1 Princípios da administração pública	18
2.1.2 Serviço Público.....	22
2.1.3 Servidores Públicos.....	25
2.1.4 Contabilidade pública	28
2.2. Controle interno	30
2.2.1 Sistemas de controle e teoria do controle	34
2.2.2 Finalidades do controle interno	35
2.2.3 Limitações ou deficiências dos controles internos.....	38
2.2.4 Instrumentos de atuação do controle interno	40
2.2.6 Regulamentação e Atribuições do Controle Interno	50
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	53
3.1. Tipo de Pesquisa.....	53
3.2. Sujeitos da pesquisa	54
3.3. Instrumento e processo de Coleta dos Dados.....	55
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	60
4.1. Da qualificação dos Servidores e seu comprometimento com o autocontrole dos atos que executa	60
4.2. Do desempenho do sistema de controle interno municipal	65
4.3. Das dificuldades de funcionamento da unidade de controle interno	71
4.5. Da viabilidade e aceitabilidade da expansão do método de controle concomitante através de rotinas internas de procedimentos	77
4.6. Da proposta de controle concomitante através de rotinas internas de procedimentos.....	80
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS.....	93

APÊNDICE 01 - MODELO DO REQUERIMENTO PROTOCOLADO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.....	99
APÊNDICE 02 - MODELO DO OFÍCIO ENVIADO AOS SERVIDORES ENTREVISTADOS.....	101
APÊNDICE 03 - COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS DA ENTREVISTA.....	103
APÊNDICE 04 - ENTREVISTAS GRAVADAS EM ÁUDIO.....	113

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho é focado, especificamente, no sistema de controle interno existente junto à administração pública municipal de Janiópolis, Estado do Paraná. O controle interno é instituição obrigatória prevista na Constituição Federal em seu artigo 31 e finalidades previstas no artigo 74.

Referidos dispositivos constitucionais disciplinam:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, 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 da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

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

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 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.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

No município de Janiópolis o controle interno foi regulamentado por meio da Lei Municipal nº 223/2007, tratando da matéria em 10 (dez) capítulos, organizados da seguinte forma:

- a) a abrangência da fiscalização do controle interno;
- b) a finalidade;
- c) a estruturação do Órgão como Unidade de Controle;
- d) os procedimentos para apuração das irregularidades e responsabilidades;
- e) a lotação do Servidor; e
- f) as garantias dos integrantes do Controle Interno.

Diante disso, a presente pesquisa analisará o atual desenvolvimento do sistema, nos aspectos referentes ao desempenho da unidade, os métodos que têm sido aplicados para a realização das atividades de controle, o grau de comprometimento dos demais departamentos com a atividade de controle interno municipal e a implantação ou expansão de métodos de controles concomitantes, visando dar maior efetividade ao controle interno no município.

1.1. Problemática

No dia 04 de setembro de 2012 foi publicado no Diário oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na página 04, um Parecer da Corte de Controle Externo (Tribunal de Contas do Estado do Paraná), opinando pela irregularidade das contas anuais do Poder Executivo. A saber, as razões do Parecer negativo do Plenário não se fundaram em nenhuma espécie de improbidade ou qualquer ato ilícito praticado pelo Prefeito Municipal. As razões foram:

- a) abertura de créditos adicionais acima do limite autorizado;
- b) extrapolação da remuneração dos agentes políticos; e
- c) atraso na entrega da prestação de contas anual.

É o que se extrai do referido Acórdão:

(...)

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro DURVAL AMARAL, por unanimidade, em:

I - Emitir Parecer Prévio pela irregularidade das contas do Poder Executivo do Município de JANIÓPOLIS, da gestão do Sr. JAIR JANUÁRIO DETOFOL, relativas ao exercício financeiro de 2010, **em razão da abertura de créditos adicionais acima do limite autorizado e extrapolação da remuneração dos agentes políticos.**

II - Converter em ressalva, conforme precedentes desta Casa, o item relativo ao resultado financeiro deficitário, uma vez que o percentual apurado foi de 3,20%, afastando, por consequência, a aplicação da multa proposta.

III - Determinar ao ordenador das despesas e responsável pelas contas, Sr. JAIR JANUÁRIO DETOFOL, a devolução ao erário dos valores pagos a maior aos agentes políticos, conforme posicionamento firmado através do Prejulgado nº 05 desta Casa, aplicando-lhe também a multa prevista no art. 89, VI, § 2º, da Lei Complementar nº 113/2005, que arbitro em 10% do valor do dano.

IV - Deixar de aplicar a multa contida no Art. 87, III, § 4º cumulativamente com a multa proporcional ao dano prevista art. 89, VI, § 2º, na forma sugerida pela unidade técnica e corroborada pelo órgão ministerial, uma vez o referido dispositivo versa sobre a hipótese de irregularidade de que não resulte dano ao erário, o que se mostra incompatível com a proposta da multa proporcional ao dano.

V - Imputar ao ordenador das despesas, Sr. JAIR JANUÁRIO DETOFOL, a sanção prevista no Art. 87, IV, "g" da Lei 113/05, diante da abertura de créditos adicionais acima do valor autorizado,

VI - Aplicar ao gestor, Sr. JAIR JANUÁRIO DETOFOL, a multa pelo **atraso na entrega da prestação eletrônica,** com fulcro no Art. 87, III, "b", da Lei Complementar nº 113/2005, bem como **pelo atraso na entrega da presente prestação de contas,** o que impõe a aplicação da penalidade disposta na letra "a" do mesmo dispositivo.

VII - **Recomendar ao Município que proceda à adequação do sistema de contabilidade e adote medidas visando conferir efetividade à execução do orçamento.**

VIII - Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

- a) a inclusão da decisão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno;
- b) o encaminhamento do Processo à Câmara Municipal. (sem grifos no original)

Com efeito, ressalta-se que o mencionado parecer demonstra que há no município ausência de simples controles de prazos e de limites máximos de abertura de despesas (créditos adicionais), além de tais situações terem escapado do alcance da unidade de controle e do autocontrole do departamento responsável.

Convém destacar também, que as irregularidades detectadas na Decisão não se amoldam a qualquer tipo de improbidade administrativa cometida pelo Gestor (Prefeito Municipal), mas à falhas dos departamentos competentes, relacionadas a prazo de entrega da prestação de contas, ao limite máximo de suplementação e ao limite de fixação do subsídio dos agentes políticos.

Não obstante a aparente simplicidade dos controles necessários para evitar as irregularidades detectadas, tal ato pode custar a reprovação de contas do Município, uma vez que a abertura de créditos acima do limite autorizado por lei é vício insanável.

Tudo isso revela o grande problema: o sistema de controle não consegue atingir a finalidade que a Constituição lhe outorgou, dando origem a citada reprovação de contas, investigações pelos Ministérios Públicos, inquéritos Policiais, ações Judiciais, etc.

1.2. Objetivos

O objetivo geral do presente trabalho será propor um modelo de controle interno concomitante, alicerçado em rotinas internas de procedimentos quando da realização dos atos administrativos.

Os objetivos específicos serão:

- a) Identificar a qualificação dos servidores e seu comprometimento com o autocontrole dos atos que executa;

- b) Descrever o desempenho da unidade desde a sua criação, os métodos que têm sido aplicados para a realização das atividades de controle e o envolvimento dos servidores;
- c) Verificar as dificuldades de funcionamento da unidade de controle interno; e
- d) Verificar se existe algum tipo de controle interno concomitante inserido nas rotinas internas de procedimentos (passo a passo normatizado, checklist, etc.) no ato da elaboração dos processos e procedimentos administrativos, se utiliza outras formas de autocontrole dos atos administrativos, ou se não há controle concomitante.

1.3. Justificativa

Quando um ou mais atos administrativos não são alcançados pela atuação prévia ou concomitante (na fase de elaboração ou execução) do sistema de controle interno, diversas irregularidades somente são verificadas quando já não é possível a atuação preventiva ou a correção, restando apenas a decretação de nulidade ou responsabilidade ao gestor. Se ocorrer que o referido ato, eivado de irregularidade, não for alcançado sequer pela atuação posterior do sistema de controle interno, tal irregularidade somente será detectada pelo controle externo: Câmara de Vereadores com o apoio do Tribunal de Contas, pelo Ministério Público ou mesmo pelo poder Judiciário, o que passa a exigir do município, uma atuação defensiva, através de Assessoria Especializada.

Referidas defesas, quando não manejadas pelo próprio corpo técnico do município, ocupando-o com tal atribuição em prejuízo do normal desenvolvimento das atividades do dia a dia, exige a contratação de Assessoria, terceirizando-se tal atribuição. Em um ou outro caso, há prejuízos para o município: no primeiro as atividades do dia a dia serão cada vez mais prejudicadas, quanto mais aumenta a demanda de defesa. E em segundo, implicará um aumento de gasto para os cofres públicos.

Nesse ponto, surge a importância do controle interno como ferramenta de gestão pública, no caso em tela, municipal. Desse modo, a relevância da presente abordagem, que se embasa inclusive na recente decisão do Tribunal de Contas, citada no item 1.1 desse estudo, que recomenda à Câmara Municipal a reprovação das contas anuais do Poder Executivo referente ao ano de 2010. Em tal decisão,

além de julgar, por unanimidade, irregulares as contas do município, o Tribunal resolveu “recomendar ao Município que proceda à adequação do sistema de contabilidade e **adote medidas visando conferir efetividade à execução do orçamento**” (grifo nosso).

Diante da recente decisão do Tribunal de Contas, percebe-se que há uma falha na estrutura administrativa gerencial do municipal e a recomendação da Corte de contas, incluída na própria decisão, indica que a referida falha pode ser combatida mediante a implementação de “medidas que confira efetividade”, ou seja, que tenha o poder de impedir a perpetuação de atos irregulares. E tais medidas, nos termos proposto na decisão, somente podem ser aquelas praticadas antes ou durante a execução dos atos, pois nenhum controle posterior, seja controle interno ou externo, conseguirá dar efetividade a execução dos atos administrativos, pois são, ao menos de acordo com a decisão da Corte de contas, insanáveis.

Todo este contexto conduz a necessidade de se estudar a estrutura atual do controle interno municipal e propor um modelo de controle interno concomitante, cujo funcionamento possa atuar de forma a conferir efetividade a execução do orçamento.

2. REVISÃO DE LITERATURA

A revisão de literatura constitui-se de duas partes:

Na primeira parte serão abordados, de forma sintética, os principais tópicos que envolvem a administração pública. Sendo eles: aspectos da administração pública propriamente, seus princípios constitucionais, serviço público, contabilidade pública e servidores públicos.

Na segunda parte, o foco será o controle interno, delineando e abordando os sistemas de controle e os instrumentos de atuação, regulamentação e atribuições.

2.1. Administração pública

Vários são os autores que se preocuparam em definir o que seja administração pública. De certa forma, este é um conceito que está prevista no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, onde dispõe que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

Meirelles (2004, p. 64), define administração pública como sendo:

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 serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Para Medauar (2003, p. 47), a compreensão de administração pública passa por dois ângulos de análise: o funcional e o organizacional.

Quanto ao aspecto funcional, descreve Medauar (2003, p. 47):

Administração Pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a

população, como, por exemplo: ensino público, calçamento de ruas, coleta de lixo.

Sob o ângulo organizacional, relata que “Administração Pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo (MEDAUAR, 2003, P. 47)”.

Desse modo, a conceituação de administração pública deve estar separada da atividade de governo, pois está baseada nas normas e procedimentos legais com conduta hierarquizada, enquanto que a atividade do governo está baseada na responsabilidade constitucional e política. Embora o poder de decisão esteja no governo, a execução das decisões cabe à administração pública nos limites legais. Ou seja, a administração preocupa-se com a realização de tarefas cotidianas e simples, enquanto que governo tem a ver com a tomada de decisões fundamentais a vida da coletividade.

Por fim, a administração pública se utiliza de órgãos públicos para realizar suas atividades e cumprir seu papel na sociedade, onde cada órgão público deve ter delineado seus objetivos e atribuições. Entende-se por órgãos públicos ou órgãos administrativos “as unidades de atuação, que englobam um conjunto de pessoas e meios materiais ordenados para realizar uma atribuição predeterminada” (MEDAUAR, 2003, p. 57). Como órgão público tem-se, por exemplo, as secretarias ou departamentos municipais, os quais buscam cumprir com as atribuições definidas em lei, em benefício da coletividade.

2.1.1 Princípios da administração pública

A estrutura organizacional da administração pública obedece aos princípios básicos da Constituição Federal.

Dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 37 que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Além dos princípios elencados pela Constituição Federal, Meirelles (2004, p.

87), cita outras regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador, quais sejam: “[...] razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público”.

O princípio da legalidade consiste em limitar o administrador público ao ordenamento legal. No âmbito da gestão pública, este princípio estabelece a sujeição do administrador em quaisquer de suas atividades ao regulamento da lei. Nas palavras de Di Pietro (2002, p. 68), este princípio determina “que o administrador só pode agir de acordo com o disposto em lei, sob pena de expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, variando de acordo com o caso, ao contrário dos particulares que pode praticar tudo aquilo que a lei não proíbe”. Com efeito, o princípio da legalidade induz o gestor público a trabalhar de acordo com os preceitos legais e idealiza que toda e qualquer atividade administrativa ficará condicionada à observância da lei. Portanto, não há liberdade nem vontade pessoal nos atos e fatos administrativos para a administração pública.

O princípio da impessoalidade objetiva coibir que o gestor pratique ato contrário ao mandamento legal e que vise interesse pessoal. As realizações administrativas devem estar focadas nos interesses da coletividade (finalidade) e não na promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Conforme Meirelles (2005, p. 92), impessoalidade e finalidade “impõe ao Administrador Público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente o objetivo do ato, de forma impessoal”.

Segundo o mesmo autor, o princípio da moralidade impõe que o conjunto de valores de uma sociedade deve ser levado em conta pelo agente público. Cumprir a lei não é o suficiente. O administrador público deve estar compromissado com a ética, devendo basear-se nos dispositivos legais e realizar ato administrativo oportuno, adequado, conveniente e justo para a sociedade. O relato de Meirelles (p. 89) é que “a moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública [...]”.

Sobre o princípio da publicidade, Meirelles (2005, p. 94), descreve que “Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos”. O referido autor afirma que a “publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Só é admitido sigilo nos casos

de segurança para a Administração Pública” (p. 94). A publicidade demonstra o grau de seriedade da condução da gestão pública, dando pleno conhecimento dos seus atos a população.

O princípio da eficiência vem de encontro a qualidade dos serviços e atos públicos. Esta qualidade consiste na observância de três requisitos, a saber, a rapidez, a perfeição e o rendimento. De acordo com este princípio, nas palavras de Gasparini, (2000, p. 21),

(...) o Serviço Público deve ser prestado o mais rápido possível, com a utilização das melhores técnicas e equipamentos, visando prestar os serviços com perfeição, além de ser prestados de modo que atinja o maior número possível de beneficiados.

No ano de 1998, com a realização da reforma administrativa federal, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, que incluiu o princípio da eficiência entre aqueles princípios já mencionados pela Constituição Federal no texto original. Segundo Meirelles (2005, p. 96), este princípio “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. É o dever de boa administração imposto ao administrador público.

Além dos princípios consagrados pela Constituição Federal, em seu artigo 37, a gestão pública deve obedecer a outros princípios como: razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Tais princípios decorrem do regime político brasileiro, sendo que os mesmos, embora não constem do artigo 37 da Constituição Federal, estão explícitos no artigo 2º da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que diz: “Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

O princípio da razoabilidade e proporcionalidade “visa aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais” (MEIRELLES, 2005, p. 93). Já para Carvalho Filho (2005, p. 21), “razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-

se de forma um pouco diversa”.

O autor questiona a interpretação do que seja razoabilidade, afirmando que “o que é totalmente razoável para uns, pode não o ser para outros”. Desta forma, entende que o juiz não pode controlar a conduta do administrador sob a alegação de que não a entendeu razoável.

Carvalho Filho (2005, p. 23), assim define o princípio da proporcionalidade:

O grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o excesso de poder, e o fim a que se destina é exatamente o de conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado. Significa que o Poder Público, quando intervém nas atividades sob seu controle, deve atuar porque a situação reclama realmente a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido.

Ampla defesa e o contraditório são princípios que objetivam garantir aos acusados e litigantes o direito de se defender, utilizando-se dos meios legais.

O princípio da segurança jurídica é tido como viga mestra da ordem jurídica. Ocorre a aplicação do princípio da segurança jurídica quando um ato administrativo viciado passa a ser aceito como legal pela recalescência do interesse público sobre o ato decorrente de ilegalidade pela omissão do administrador. Através do princípio da motivação o administrador público “justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fato) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam sua prática”. [...] A motivação é ainda obrigatória para assegurar a garantia da ampla defesa e do contraditório prevista no art. 5º, LV, da CF de 1988” (MEIRELLES, 2005, p. 101)

Supremacia do interesse público é o princípio que obriga o administrador público a agir em favor da coletividade. Conforme Meirelles (2005, p. 103), o princípio da indisponibilidade do interesse público é decorrente da supremacia do interesse público.

A presunção de legitimidade como princípio administrativo consiste em aceitar como legais e verdadeiros os atos da administração pública, podendo ser provado o contrário pelo administrado.

A autotutela é um contraponto ao princípio da presunção de legitimidade.

Assim, pela autotutela a administração pode rever seus atos e torná-los sem efeito, por ilegalidade, inconveniência ou por serem inoportunos. Essa diretriz está consolidada na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal.

O princípio da hierarquia permite “que haja na Administração Pública superiores com poderes de rever atos, de avocar e delegar tarefas, bem como de punir sempre em relação aos subordinados” (DOS ANJOS, 2001, p. 64). A boa-fé objetiva determina que “tanto a Administração como os administrados estão impedidos de optar por determinada conduta a qual implique um resultado concreto inesperado pelos dados objetivos que o caso ofereça, mesmo que aquela conduta estivesse amparada inicialmente pela discricionariedade em se tratando da Administração ou pela autonomia da vontade dos administrados” (DOS ANJOS, 2001, p. 68).

O princípio da economicidade está implícito no artigo 70 da Constituição Federal, constituindo-se, conforme o autor acima mencionado, em “parâmetro para a fiscalização da função administrativa no que concerne à atividade contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, implicando a ‘possibilidade material de aplicação nos termos de sua aprovação’, buscando-se um equilíbrio entre os ingressos de recursos e os gastos públicos, bem como na chamada relação custo/benefício que deve nortear a realização das despesas públicas” (p. 68).

O princípio da continuidade reconhece que a administração pública sendo de caráter contínuo não pode sofrer interrupções nos atos e processos administrativos, independentemente de facções políticas ou alternâncias governamentais.

O princípio da igualdade está implícito no art. 5º da Constituição Federal e consiste em impedir que a Administração faça distinção de tratamento entre os administrados. Não pode o gestor público fazer distinção de pessoas, sob pena de nulidade do ato, nos termos legais.

2.1.2 Serviço Público

A conceituação de serviço público passa por divergência entre os estudiosos do Direito Administrativo. A presente pesquisa limita-se a conceituar o que seja serviço público, sem entrar no mérito da discussão doutrinária.

A doutrina de Di Pietro (1993, p. 80), considera serviço público “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente de direito público”.

O pesquisador Carvalho Filho (2005, p. 247), conceitua o serviço público como “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob o regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.

Na definição de Meirelles (2005, p. 323), “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controle estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”.

Assim, o serviço público é a prestação de uma atividade, por parte da Administração Pública, para satisfazer o interesse da população, quer seja uma necessidade dos administrados ou uma decisão administrativa destinada ao bem comum.

Para Kohama (2003, p. 21), “consideram-se serviços públicos o conjunto de atividades e bens que são exercidos ou colocados à disposição da coletividade, visando abranger e proporcionar o maior grau possível de bem-estar social ou da ‘prosperidade pública’”.

A prestação de serviços públicos é preceito constitucional, inserido no artigo 175 da Constituição da República Federativa do Brasil que diz:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – a obrigação de manter serviço adequado.

O ditame do artigo acima mencionado, quanto ao regime jurídico da concessão e permissão, está respaldado na Lei Federal nº 8.987/95, a qual encarregou de dispor sobre os direitos e obrigações dos usuários, instituindo regras de política tarifária, definindo a obrigação do serviço adequado, impondo regras especiais de licitação e regulamentando o caráter especial do contrato celebrado com as empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

Alguns serviços públicos constituem-se relevantes à comunidade, como as ações e serviços de saúde, conforme determina o artigo 197 da Constituição Federal que diz:

São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

A Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, em seu artigo 6º, incisos III e X, garante ao consumidor a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidades, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem, além de adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

O Serviço público é classificado, levando-se em conta a essencialidade, a adequação, a finalidade e os destinatários dos serviços.

De acordo com Meirelles (2005, p 325-326), classificam-se os serviços públicos, em:

a) públicos propriamente ditos, “os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado”.

b) de utilidade pública:

os que a Administração, reconhecendo sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários.

c) Serviços próprios do Estado, “aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, higiene e saúde públicas etc.) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados”

d) Serviços impróprios do Estado,

os que não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, mas satisfazem interesses comuns de seus membros, e, por isso, a Administração os presta remuneradamente, por seus órgãos ou entidades descentralizadas (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais) ou delega sua prestação a concessionários, permissionários ou autorizatários.

e) administrativos (p. 326) “os que a Administração executa para atender a suas necessidades internas ou preparar outros serviços que serão prestados ao público, tais como os da imprensa oficial, das estações experimentais e outros dessa natureza”.

f) industriais,

os que produzem renda para quem os presta, mediante a remuneração da utilidade usada ou consumida, remuneração, esta, que, tecnicamente, se denomina tarifa ou preço público, por ser sempre fixada pelo Poder Público, quer quando o serviço é prestado por seus órgãos ou entidades, quer quando por concessionários, permissionários ou autorizatários.

g) *uti universi* “aqueles que a Administração presta sem ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo, como os de polícia, iluminação pública, calçamento e outros dessa espécie”

h) *uti singuli* ou individuais, “os que têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário, como o telefone, a água e a energia elétrica domiciliares” .

Esta classificação tradicional é adotada por Mello (2009, p. 641) e Marinela (2011, p. 522-523)

2.1.3 Servidores Públicos

A Constituição Federal dita as bases normativas sobre servidores públicos,

cujas alterações estão inseridas na Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1988, encontra-se nos artigos 39 a 41 preceitos sobre os servidores civis e os artigos 17 a 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também ditam algumas regras. Contudo, nada impede que os municípios e Estados tenham leis próprias versando sobre servidores civis. No entanto, a matéria deve manter respeito aos preceitos constitucionais.

Embora a Constituição Federal, inclusive Constituições estaduais e leis orgânicas municipais, abriguem normas sobre servidores, há necessidade de dispositivo legal no âmbito administrativo de cada poder para reunir os preceitos fundamentais ditados pela Constituição Federal, através dos chamados Estatutos.

Os vocábulos mais utilizados para designar os empregados que mantém vínculo com entes estatais são: funcionalismo, funcionários e servidores. Não há nitidez no sentido das expressões antes relacionadas no campo técnico-jurídico. Este trabalho limita-se apenas a definir os termos mais utilizados pelo ordenamento brasileiro, como agentes públicos, agentes políticos, servidores públicos, funcionários públicos e empregados públicos.

Agentes públicos diz respeito a pessoa física que ocupa alguma função estatal, definitivo ou transitoriamente, enquanto que agentes políticos designam aqueles agentes com competências para o exercício de atribuições constitucionais, podendo ser delegadas pelo sufrágio universal (detentores de mandato) ou como auxiliares imediatos dos chefes de Executivo.

A expressão agentes públicos, para Bandeira de Mello (2003, p. 226), é “a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente”.

Afirma o autor que qualquer um que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público, desde o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os

requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.

Meirelles (2005, p. 75), acompanha a definição de Di Pietro, afirmando que agentes públicos “são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre os cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo”. Ainda, conforme Meirelles (2005, p. 75), os agentes públicos podem ser: “agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados”.

Agentes políticos, no entendimento de Meirelles (2005, p. 76), “são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais”. Os agentes políticos têm liberdade funcional, com atribuições definidas em lei. São escolhidos ou investidos no cargo conforme normas específicas, respondendo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos.

Tanto os agentes públicos quanto os agentes políticos prestam serviços à coletividade estando sob a mira da lei. Nenhum deles pode exorbitar as responsabilidades da função a que estão vinculados, uma vez que têm responsabilidades perante o Tribunal de Contas. A qual, não se volta para a responsabilidade objetiva do Estado, pois esta, independentemente de culpa ou dolo, recai sempre no ente público envolvido na atividade que resultará num prejuízo para o particular.

A responsabilidade perseguida pelo Tribunal de Contas é a subjetiva, tendo por alvo aquele agente público que por ação ou omissão deu causa a um prejuízo ao erário, coincidindo nesse aspecto com o agente público que sofrerá a ação regressiva por parte do Estado, conforme previsto no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal. É oportuno relatar que, conforme o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, em seu artigo 80, § 2º, que o “ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados a Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agentes subordinados que exorbitar das ordens recebidas”.

A comprovação do nexo da causalidade é que determina a responsabilidade por ato lesivo contra terceiros ou contra a própria Administração. Embora não tenha atuado como responsável direto, o ordenador da despesa pode ser responsabilizado solidariamente pela prática indevida de ato contra a Administração, desde que não tenha tomado os procedimentos cabíveis para sanar qualquer irregularidade. É o que está consagrado no já citado Decreto-Lei nº 200/67.

Art. 84. Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas sob pena de Co-responsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar tomada de contas, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas.

Servidores públicos, segundo Medauar (2003, p. 286), designa todas as pessoas físicas que trabalham nos entes estatais, de qualquer poder, inclusive os detentores de cargo; é o mesmo sentido da locução “agentes públicos”. Funcionários públicos, antes da Constituição Federal de 1988, era denominação de pessoas legalmente investidas em cargos públicos e empregados públicos, por analogia, aos termos usados no vínculo de trabalho do setor privado (empregado – empregador), a locução designa aqueles contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho, figurando o poder público como empregador (MEDAUAR, 2003, p. 286).

As pessoas que trabalham para a Administração Pública mantêm vínculo de trabalho através de ato de nomeação, contrato, ato de designação, passando a ocupar uma função pública, para defesa dos interesses públicos. Os cargos públicos podem ser preenchidos de diversas formas: cargo efetivo, cargo em comissão e cargo de mandato. A lei dispõe sobre a forma de preenchimento de cada um deles.

2.1.4 Contabilidade pública

A contabilidade pública é regida pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Constitui-se em indispensável instrumento de que se vale a Administração Pública para atingir seu fim.

É por meio da peça orçamentária que a contabilidade pública registra a previsão da receita e a fixação da despesa, escritura a execução orçamentária da receita e da despesa, bem como compara previsão e realização das receitas e despesas, controla as operações de crédito, a dívida ativa, os valores, os créditos e obrigações. Evidencia, também, as mutações patrimoniais ocorridas, seja ativas (fato positivo) ou passivas (fato negativo).

No passado ela servia mais para atender a fiscalização externa do que como a avaliação da forma com que os administradores atuavam na prestação de serviços públicos. Vê-se, atualmente, uma contabilidade pública preocupada em informar o administrador público, de forma cada vez mais analítica e com riqueza de detalhes que facilitam o controle interno. Desse modo, pode-se definir a contabilidade pública como sendo aquela responsável pelo registro, controle e demonstração das interferências orçamentárias, patrimoniais, financeiras e dos valores formais que possam interferir na administração pública.

Embora seja o patrimônio o objeto da contabilidade, o interesse da contabilidade pública está, também, no orçamento e sua execução. Tem, ainda, o objetivo de dar ao Administrador as informações de que precisa como subsídio às tomadas de decisões, servir de base para o cumprimento das imposições legais e informar a sociedade interessada.

Kohama (2003, p. 47), afirma que a contabilidade pública é um dos ramos mais complexos da ciência contábil. Segundo o pesquisador, ela tem por captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno, ou seja, União, Estados, Distrito Federal, municípios e respectivas autarquias.

A contabilidade pública abrange quatro sistemas, os quais objetivam atender as normas gerais de orçamento e de contabilidade pública, que são: sistema orçamentário, sistema financeiro, sistema patrimonial e sistema compensado. As contas do plano de contas são separadas em sistemas independentes, com o propósito de facilitar a elaboração dos Balanços e Demonstrativos e os lançamentos contábeis são fechados em cada sistema, como se fossem sistemas isolados.

O registro dos atos e fatos contábeis é realizado em obediência ao:

a) regime de caixa: a receita é reconhecida no período em que é arrecadada e a despesa paga neste mesmo período. Compreende, exclusivamente, todos os recebimentos e pagamentos realizados no exercício; e

b) regime de competência: as receitas e as despesas são atribuídas aos exercícios de acordo com o fato gerador.

No Brasil, a Administração Pública adota o regime de caixa para a arrecadação da receita e regime de competência para a despesa, conforme se depreende da leitura do art. 35 da Lei nº 4.320/64, o qual diz que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadas e as despesas nele legalmente empenhadas. A adoção de dois regimes para escrituração dos atos e fatos contábeis evidencia a existência, no Brasil, de um regime contábil misto para a Administração Pública. Ainda, conforme art. 34 da Lei Federal nº 4.320/64, o exercício financeiro para a contabilidade pública coincide com o ano civil.

2.2. Controle interno

Silva (2000, p. 221), assim definem o conceito da palavra 'controle':

[...] derivado do francês *controler* (registrar, inspecionar, examinar) ou do italiano *controllo* (registro, exame), admitiu-se o vocábulo na técnica comercial para indicar inspeção ou exame, que se processa nos papéis ou nas operações, registradas a cada instante, nos estabelecimentos comerciais.

Na literatura especializada há vários conceitos de controle interno. Destaca-se aquele enunciado pelo Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, relatado pelo Attie (1987, p. 197), qual seja:

O Controle Interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotadas pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração.

Confrontar as informações registradas pela Administração, para garantir a veracidade e legalidade dos atos e fatos administrativos, deve ser uma das missões do controle interno. O bom uso do bem público pode ser facilitado e garantido com um eficaz sistema de controle interno, que é, no relato de Cavalheiro, “Conjunto de recursos, métodos e processos, adotados pelas próprias gerências do setor público, com vista a impedir o erro, a fraude e a ineficiência”.

O fundamento do controle interno na Administração Pública Brasileira está explícito na Lei Federal nº 4.320/64, nos artigos 75 a 80. O Capítulo II da Lei Federal nº 4.320/64 destina-se à regulamentação do controle interno, que deve observar, para o âmbito municipal, o contido nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal de 1988. Diz o artigo 31 da Constituição Federal que “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”. Já o artigo 70 da Constituição Federal dispõe que:

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

Assim, tem-se que: o artigo 31 se aplica aos Municípios; e o artigo 70 a todas as esferas de Governo.

Quanto ao controle da execução orçamentária, dispõe o artigo 75 da Lei nº 4.320/64 que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária, como: legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. O mesmo artigo também define a abrangência do controle da execução orçamentária. Contudo, é no artigo 76 da mesma norma legal que está explícita a responsabilidade do Poder Executivo com relação ao controle interno.

Diz o Art. 76, da Lei acima citada, que o Poder Executivo exercerá os três

tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. Dispõem, ainda, os artigos seguintes da Lei nº 4.320/64:

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

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

Art. 79. Ao órgão incumbido da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidas para cada atividade.

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

Como preceito constitucional, o controle interno já havia sido mencionado na Constituição Federal de 1967, que diz: “Art. 71 – A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei”. Desse modo, a Constituição Federal vigente, em seu artigo 74, manteve a necessidade do controle interno, transferindo a responsabilidade para o servidor em razão de sua atividade profissional.

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

(...)

§ 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.

Embora a norma legal delegue ao responsável pelo controle interno o poder e dever de comunicar ao Tribunal de Contas qualquer irregularidade ou ilegalidade, a prática indica que nem sempre é possível cumprir tal preceito, dado a falta de independência dos controladores internos. É comum apenas a orientação ao

dirigente da cúpula administrativa para que se proceda conforme determina a lei.

O controle interno ganhou mais força com o advento da Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A referida norma exige que os relatórios de execução orçamentária e relatório de gestão fiscal sejam assinados também pelo responsável do controle interno dos Poderes constituídos. Determina em seu artigo 59 que a ênfase deve ser dada sobre:

- I – atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- II – limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III – medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos artigos 22 e 23;
- IV – providências tomadas, conforme o disposto no artigo 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI – cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

O Decreto-Lei n. 200/67 traz em seu artigo 6º que as atividades da Administração obedeceriam aos princípios fundamentais do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

A responsabilidade pela implantação do controle interno é do Administrador do órgão. Contudo, após a implantação, passa ao servidor que executa os serviços e acompanha os atos e fatos administrativos a responder pelas irregularidades e ilegalidades cometidas pelo Administrador, desde que estejam estas sob seu âmbito de competência, buscando evitar erros e fraudes.

As irregularidades ou ilegalidades constituem-se em falhas, que podem ser formais e materiais. O termo “fraude” aplica-se a atos voluntários de omissão e manipulação de transações e operações, adulteração de documentos, registros, relatórios e demonstrações contábeis, tanto em termos físicos quanto monetários. E o vocábulo “erro” aplica-se a atos involuntários de omissão, desatenção, desconhecimento ou má interpretação de fatos na elaboração de registros e demonstrações contábeis, bem como de transações e operações da Entidade, tanto em termos físicos quanto monetários.

A Constituição Federal de 1988 determina que não somente os aspectos

financeiros e orçamentários devem ser abrangidos pelo controle. A Carta Magna explicita que o exercício do controle atuará sobre os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. E sendo o Controle Interno exercido por órgão formalmente inserido na estrutura administrativa, pode ser realizado de forma prévia, concomitante ou a posteriori e atuar com liberdade e responsabilidade. Devendo opinar sobre a conveniência ou oportunidade da consumação do ato administrativo.

Cabe, também, ao controle interno apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (art. 74, IV, Constituição Federal). O Tribunal de Contas da União, no julgamento da Tomada de Contas dos Administradores, tem levado muito em consideração os Relatórios de Auditoria fornecidos pelos controles internos para emitir sua decisão.

2.2.1 Sistemas de controle e teoria do controle

Conforme a Lei nº 4.320/64 e a Constituição Federal, a Administração Pública deve se valer dos sistemas de controle para garantir o bom uso dos recursos públicos. Assim, tem-se que o controle pode ser interno ou externo.

Tanto a Constituição Federal quanto a Lei Complementar nº 101/00 relatam que o controle interno no âmbito da Administração Pública deve ser de forma sistêmica. Os artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal mencionam que o exercício da fiscalização no âmbito interno da Administração Pública seja feito mediante “sistema de controle interno”. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, exige que o controle interno efetuado no âmbito interno da Administração Pública se faça de forma “sistêmica” (Art. 59).

As expressões “controles interno e externo” surgiram com a edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Saliente-se que esta Lei está em pleno vigor, visto que não foi editada, ainda, a Lei complementar prevista no § 9º do artigo 165 da Constituição Federal.

A teoria do controle é formulada na matemática e trata dos princípios básicos sob os quais são analisados e elaborados os sistemas de controle. “Controlar um

objeto significa influenciar seu comportamento de modo a obter um resultado desejado”, relata Silva (2002), no artigo “O papel do controle interno na administração pública”. Diz, o mesmo estudioso, que os sistemas de controle terão maior chance de sucesso, quanto menor for o grau de interação humana no processo.

Segundo Meirelles (2005, p. 647), controle externo é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado. Como exemplo tem-se a apreciação das contas do Poder Executivo e do Poder Judiciário pelo Poder Legislativo e, ainda, a auditoria do Tribunal de Contas sobre a gestão do Poder Executivo. Para Anjos (2001, p. 367), controle externo “visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiro público, assim como a fiel execução do orçamento”.

Existem outras formas de controle externo, porém este estudo limita-se em definir controle interno (contábil e administrativo) e controle externo somente. Contudo, destaca-se o controle exercido pela população, garantido pela Constituição Federal, no § 3º do artigo 31, que dispõe:

Art. 31 [...]

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Não se tem uma legislação específica regulamentando a forma de questionar a legitimidade das contas dos municípios. No entanto, o controle popular pode ser feito através de mandado de segurança (para proteger direito líquido e certo) e ação popular (para punir o infrator por danos a bens e direitos de interesse coletivo).

2.2.2 Finalidades do controle interno

Destaca-se como finalidade do controle interno para a Administração Pública, a manutenção do equilíbrio orçamentário e financeiro do erário público. É obrigação do gestor público zelar pelo bom uso do bem público, planejando, orçando, executando e controlando, pois, se os recursos de cada pessoa ou das empresas devem ser controlados sob pena de, não o fazendo, culminar com o estado de insolvência ou de falência, com muito mais razão deve-se manter o controle da *res pública*, por ser recursos da sociedade, geridos por agentes públicos

em prol da coletividade.

Em trabalho apresentado no Curso de Direito Público, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Coelho (2002), relata como finalidades do controle interno:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

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

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O controle interno tem por objetivo primordial manter a legalidade dos atos de gestão buscando atingir o fim precípua de aplicar e administrar bem os recursos públicos, mantendo transparência, dando publicidade, procurando manter uma prestação de serviço público mais eficiente, um melhor gerenciamento dos recursos de forma a promover a justiça social, visando alcançar o ideal democrático de uma nação mais igualitária e com mais respeito ao Estado Democrático de Direito.

Embora não esteja explícito nos textos legais, constitui-se objeto do controle interno a coibição aos atos de improbidade administrativa. A Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, é importante instrumento de defesa do patrimônio público e versa sobre a improbidade administrativa. Conforme explica Cavalheiro (2001), “a expressão ‘improbidade’, do latim improbidade, significa desonestidade. No âmbito do Direito Brasileiro comete a improbidade o agente público que atenta contra à moralidade administrativa, por ser requisito indispensável ao agente público a honestidade e a competência”.

O Controle Interno tem outros objetivos, como:

a) assegurar que todas as informações, registros e providências, etc., abranjam a totalidade dos fatos ocorridos, ou seja, tudo o que deveria ter sido

executado, registrado, decidido, promovido, informado, etc., foi de fato feito?

b) assegurar que a execução, a valorização, a informação e os registros se revistam da necessária e adequada exatidão;

c) assegurar que as épocas, os cronogramas, as datas, etc., foram rigorosamente respeitados;

d) assegurar que todos os atos de gestão estejam adequadamente autorizados pela pessoa competente e condizente com as normas traçadas;

e) assegurar a otimização dos recursos disponíveis visando o menor esforço com o menor custo possível;

f) assegurar que os objetivos traçados sejam atingidos;

g) assegurar que o que está sendo controlado justifica o custo da operação (relação custo x benefício); e

h) assegurar que os resultados esperados sejam alcançados segundo os critérios de eficiência, eficácia e economicidade.

Em “Controle da Administração Pública”, Coelho (2002) relaciona como itens fundamentais para se ter um controle interno eficiente no cumprimento de suas finalidades:

a) estrutura adequada, com servidores motivados e treinados para a execução de suas atividades;

b) capacidade de discricção, responsabilidade, ética e profissionalismo;

c) servidor com conhecimentos técnicos básicos de contabilidade pública e geral, direito, administração pública, finanças, etc., e conhecedor das normas de funcionamento interno do órgão em que trabalham;

d) conhecimento dos princípios de contabilidade, das normas de auditoria e código de ética pelo servidor;

e) ter como alicerce os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

f) manter um alto padrão de comportamento moral e funcional e ser cumpridor dos deveres funcionais;

g) acompanhar a legislação, doutrina e jurisprudência pertinentes à administração pública;

h) estar apto e atualizado para atender a administração no desempenho de suas finalidades; e

i) estabelecer metas e planos de trabalho (auditoria) e velar pela sua execução.

A eficácia dos controles depende fundamentalmente das pessoas que os executam e do interesse da administração em seus resultados. Pois, não há como falar em controle interno sem que o administrador tenha em mente o estabelecimento de um padrão de desempenho esperado, a avaliação da execução do processo controlado, comparação do resultado da execução com o padrão esperado e implementação de ações corretivas, quando necessárias

Assim, a implantação de um sistema de controle interno requer integração e conhecimento do processo administrativo como um todo. Os servidores e agentes políticos devem estar comprometidos com o objetivo da organização. Deve imperar a sintonia, a fim de evitar as falhas que descaracterizam o que deve ser uma administração pública, a qual deve espelhar-se nas funções universais da Ciência da Administração que são: previsão, organização, comando, coordenação e controle, para bem gerir os recursos que estão à sua disposição. Não há como haver administração sem que haja o controle, uma vez que este está relacionado as demais funções administrativas.

2.2.3 Limitações ou deficiências dos controles internos

Os controles internos podem apresentar algumas limitações ou deficiências.

Para Coelho (2002), as limitações e deficiências do controle interno decorre de:

a) absoluto desconhecimento das finalidades do órgão de controle interno na administração;

b) negligência dos servidores na execução das tarefas diárias;

c) falta de formação e/ou experiência condizente com a função;

d) desinteresse no aprimoramento profissional, por meio da participação em cursos, seminários, etc;

e) conluio de servidores nas fraudes e irregularidades;

f) omissão no apontamento de impropriedades ou falta de comunicação à administração para o devido saneamento;

g) falta de interesse da administração em estruturar o controle interno de modo a cumprir satisfatoriamente suas atribuições constitucional e legal; e

h) criação do órgão apenas para cumprir a lei ou atender o Tribunal de Contas, sem preocupar-se em dotá-lo de servidores qualificados, competentes e interessados, e sem interesse no seu regular funcionamento.

No artigo “O Papel do Controle Interno na Administração Pública” Silva (2002) relata algumas características da Administração Pública que dificultam a implantação de dispositivos de controle e mudanças comportamentais, como:

a) dificuldade para medir resultados, pela falta de parâmetros externos;

b) não há risco de descontinuidade, porque a organização pública é essencial e não está sujeita a falências;

c) relativa estabilidade funcional dos agentes, que só perdem o emprego em situações especialíssimas;

d) grande rotatividade das funções da alta administração (agentes políticos) devido à vinculação político-partidária, que pode mudar a cada quatro anos; e

e) não há risco financeiro ou patrimonial para os administradores, porque o investimento vem do povo.

Ainda no mesmo artigo, o pesquisador explica a perspectiva psicossocial do controle. Segundo ele,

a) os sistemas de controle influem e sofrem influência das pessoas, de forma que o comportamento individual não somente depende do desenho formal e técnico do sistema mas também das características pessoais e organizacionais;

b) a pessoa é limitadamente racional e não intenta maximizar totalmente seus objetivos, satisfazendo-se com um nível inferior; os objetivos globais da organização podem apresentar conflitos com os objetivos individuais;

c) o controle do comportamento individual pode ser alcançado não só por técnicas quantitativas, mas pela motivação, participação e formulação de objetivos; e

d) a motivação independe da influência dos incentivos extrínsecos, está condicionada por fatores intrínsecos.

Os controles internos envolvem todo o órgão, podendo ser controles contábeis e controles administrativos. Controles contábeis objetivam proteger o patrimônio e veracidade das informações contábeis. Preocupam-se com o controle físico dos bens, elaboração de relatórios periódicos, além de outros; controles administrativos envolvem os métodos e processos ligados às ações estratégicas do órgão, além de se preocupar com a eficiência operacional da organização, como metas de produção e qualidade dos serviços prestados.

ATTIE (1987, p. 198), aponta como componentes do controle interno:

Plano de Organização é o modo pelo qual se organiza um sistema. A estrutura organizacional necessita corresponder a uma divisão, adequada e balanceada, de trabalho, de forma que sejam estabelecidas as relações de autoridade e responsabilidade entre os vários níveis, pelas parcelas de trabalho exigidas para a consecução dos objetivos da empresa, e de maneira que sejam definidas, claramente, as responsabilidades e autoridades dos diversos níveis.

Métodos e medidas estabelecem os caminhos e os meios de comparação e julgamento para se chegar a determinado fim, mesmo que não tenham sido preestabelecidos formalmente.

Proteção do patrimônio compreende a forma pela qual são salvaguardados e defendidos os bens e direitos da empresa.

Exatidão e fidedignidade dos dados contábeis correspondem a adequada precisão e observância aos elementos dispostos na contabilidade.

Eficiência operacional compreende a ação ou força a ser posta em prática nas transações realizadas pela empresa. A definição de adequado plano de organização aliada aos métodos e procedimentos bem definidos, assim como a observação de normas salutares no cumprimento dos deveres e funções com a existência de pessoal qualificado, treinado para desenvolver suas atividades e adequadamente supervisionado por seus responsáveis, tendem a implementar a desejada eficiência nas operações.

Políticas administrativas compreendem o sistema de regras relativas à direção dos negócios e à prática dos princípios, normas e funções para a obtenção de determinado resultado.

2.2.4 Instrumentos de atuação do controle interno

A atuação do controle interno deve abranger não só os instrumentos de planejamento, mas tudo que envolve a Administração. Relaciona-se a seguir, sem a pretensão de se esgotar todos os campos de atuação, os principais instrumentos que servirão a análise do trabalho que se propõe:

- a) Plano plurianual;
- b) Lei de diretrizes orçamentárias;
- c) Lei orçamentária anual;
- d) Receita pública;
- e) Despesa pública;
- f) Patrimônio público;
- g) Direitos e obrigações das entidades públicas;
- h) Licitações;
- i) Contratos; e
- j) Lei orgânica do município.

O Plano plurianual procura ordenar as ações do governo, objetivando atingir metas fixadas para um período de quatro anos. Constitui-se em um plano de médio prazo. É de iniciativa do Poder Executivo, conforme dispõe a Constituição Federal, artigo 165, I. Embora a Constituição Federal trate do plano plurianual, não há legislação específica regulamentando o § 9º, inciso I, do artigo 165, que diz:

§ 9º Cabe à Lei Complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu artigo 35, § 2º, diz:

Art. 35 [...]

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Aplica-se o teor do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias apenas ao Governo Federal. A obrigatoriedade do cumprimento de preceito legal semelhante por parte do município somente ocorre se houver dispositivo na Lei orgânica do município.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) bem que tentou regulamentar o explícito constitucional inserido no artigo 165, § 9º. Contudo, o Capítulo II, Seção I e artigo 3º, que trataria do Plano Plurianual foi vetado. A falta de normas regulamentadoras do plano plurianual induz o Município a elaborar seu planejamento, utilizando-se de critérios próprios.

A lei de diretrizes orçamentárias objetiva nortear os orçamentos anuais, quando da elaboração, considerando o que estabelece o plano plurianual. Ela compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da lei orçamentária anual; disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O artigo 4º da Lei Complementar nº 101/00 diz que a lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e disporá sobre equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho, nos casos em que a lei prevê, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas, além de outras exigências como o Anexo de metas fiscais e o anexo de riscos fiscais.

A lei orçamentária anual deve respeitar as situações apresentadas no plano plurianual e obedecer a lei de diretrizes orçamentárias. Consiste em uma programação das ações a serem executadas, visando o alcance de objetivos propostos pela Administração.

A Constituição Federal em seu artigo 165, inciso III, menciona a lei orçamentária anual como sendo de iniciativa do Poder Executivo. Os parágrafos do inciso III do mencionado artigo constitucional, cita as normas e conteúdo que devem integrar o texto de lei que tratar do orçamento anual. Outras disposições legais também se encontram delineadas no artigo 5º da Lei Complementar nº 101/00 e seus incisos.

Receita pública para o estudioso Kohama (2003, p. 82),

é qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores – que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou

quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado -, quer seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertencerem.

A Lei Federal nº 4.320/64 especifica, em seu artigo 11, a classificação da Receita, a qual encontra-se alterada pela Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001. As receitas devem ser registradas em consonância com o regime de caixa, ou seja, quando do efetivo recebimento.

Despesas públicas na definição de Kohama (2003, p. 109), são

os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações, etc.

A Lei Federal nº 4.320/64, em seu artigo 12, trata da classificação da despesa. Contudo, a Portaria Interministerial nº 163/01 apresentou nova classificação, inclusive alterando sua especificação ficam as seguintes categorias econômicas.

As despesas, quando classificadas por objeto de gasto, distribuem-se pelas categorias econômicas, desdobrando-se em grupo de despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa, conforme consta da Portaria STN/SOF nº 163/01, Anexo da Lei nº 4.320/64.

O registro da despesa deve ocorrer em obediência ao regime de competência, respeitando aos estágios da despesa descritos pela Lei nº 4.320/64, quais sejam: do empenho prévio (art. 60), liquidação (art. 63) e pagamento (art. 64). Em relação ao empenho da despesa, tem-se que o mesmo pode ser: ordinário (para despesas com montante previamente conhecido, com pagamento de uma só vez); global (despesa com montante previamente conhecido, mas que serão pagas de forma parceladas); por estimativa (despesas com valor não identificado previamente).

A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, exige do administrador público que se observe algumas condições, como:

a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva

entrar em vigor e nos dois subsequentes, acompanhadas das premissas e metodologia de cálculo utilizadas; e

b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

No tocante ao patrimônio público, o pesquisador Kohama (2003, p. 193), o define como sendo o conjunto de bens, direitos e obrigações avaliáveis em moeda corrente, das entidades que compõem a Administração Pública. Para ele, patrimônio em seu conceito clássico é considerado como “conjunto de bens, direitos e obrigações” pertencentes a pessoa física ou jurídica. A Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, diz em seu artigo 98 que “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; [...]”. No artigo seguinte, a mencionada lei classifica os bens públicos como sendo:

a) Bens de uso comum do povo: mares, rios, estradas, ruas e praças;

b) Bens de uso especial: edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento federal, estadual, territorial ou municipal;

c) Bens dominicais: bens que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.

A Lei nº 10.406/02 dispõe que “Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar (Art. 100), enquanto que os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei (Art. 101). A mesma norma legal afirma que os bens públicos não estão sujeitos a usucapião (Art. 102) e que o uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem (Art. 103).

Os bens públicos estão sujeitos à afetação ou desafetação. A afetação é a atribuição, a um bem público, de sua destinação específica, podendo ocorrer explícita ou implicitamente. A afetação explícita ocorre por lei ou ato administrativo e a afetação implícita ocorre quando o poder público, sem manifestação formal, passa a utilizar um bem para certa finalidade.

A desafetação, segundo Medauar (2003, p. 265), “é a mudança da destinação do bem”. Assim, bens de uso comum do povo ou bens de uso especial passam a ser considerado bens dominicais, possibilitando a alienação dos mesmos, através de autorização legislativa ou simplesmente pela conduta da Administração. Ainda segundo o mesmo autor, “Bens públicos é expressão que designa os bens pertencentes a entes estatais, para que sirvam de meios ao atendimento imediato e mediato do interesse público e sobre os quais incidem normas especiais, diferentes das normas que regem os bens privados (p. 269)”.

No tocante aos direitos e deveres das entidades públicas:

a) entende-se por direitos das entidades públicas, segundo Kohama (2003, p. 196), “os valores que representam créditos realizáveis a curto ou longo prazo, provenientes de depósitos bancários de diversos devedores, e créditos relativos a fornecimentos e serviços prestados, e inscrição da dívida ativa”.

b) Kohama (2003, p. 197), entende por obrigações das entidades públicas como sendo os valores correspondentes às dívidas das entidades, consubstanciadas como dívida flutuante ou dívida fundada, respectivamente exigíveis a curto ou longo prazo.

No tocante às licitações, a definição, de MEDAUAR (2003, p. 197), “é o processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração”.

Conforme o art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Contudo, outros princípios devem ser observados no processo licitatório, como: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Encontra-se no ordenamento brasileiro as seguintes modalidades de licitação:

a) Concorrência: utilizada, em geral, para contratos de grande valor e para a alienação de bens públicos imóveis;

b) Tomada de preço: participam interessados previamente cadastrados ou

que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação;

c) Convite: participam interessados do ramo pertinente ao objeto do futuro contrato, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três);

d) Concurso: participa qualquer interessado para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias;

e) Leilão: participa qualquer interessado, para a venda de bens móveis inservíveis à Administração, de produtos legalmente apreendidos ou penhorados ou para a alienação de bens imóveis cuja aquisição decorreu de procedimento judicial ou dação em pagamento; e

f) Pregão: destina-se à aquisição, entre quaisquer interessados, de bens e serviços comuns, sem limite de valor, em que a disputa é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

Motivado pelo interesse público, o procedimento licitatório pode ser fiscalizado tanto pela comissão dele responsável, como por qualquer interessado que tenha o direito de fiscalização legitimado em lei. Assim, sujeita-se o procedimento licitatório ao controle interno e externo.

Na fase interna, a comissão responsável pela licitação deve agir em conformidade com os preceitos contidos na Lei Federal nº 8.666/93, sob pena de nulidade do procedimento licitatório. Desta forma, a legitimidade do procedimento licitatório, em fase preliminar, vai desde a requisição pelo setor competente até a autorização do superior, devendo a requisição conter elementos essenciais como: o requisitante, o motivo do que se requer, o objeto pretendido e custo estimado do que se pretende contratar. Após o ato convocatório devidamente publicado, encerra-se a fase interna do processo, passando-se à fase externa.

Com a publicação do edital de licitação, tanto os licitantes como o órgão licitador deve submeter-se aos preceitos do referido edital, elaborado com as exigências da Lei nº 8.666/93, sempre objetivando igualdade de participação entre os participantes e economicidade na aquisição de bens e serviços de interesse

coletivo. Não havendo irregularidade no procedimento licitatório e vencidos todos os passos do certame, à administração pública fica reservado o direito de contratar com o fornecedor ou prestador de serviço, na forma da lei ou quando a lei assim o dispuser.

Embora haja toda uma formalidade acerca da aquisição dos bens e serviço público ditada pela Lei nº 8.666/93, os meios de comunicação têm demonstrado que há fraudes nos processos licitatórios realizados pelos órgãos públicos, de maneira geral. Conforme Capobianco e Abramo, em artigo sobre licitações e contratos, “estima-se que, em alguns casos, a corrupção chega a representar mais de 30% dos custos governamentais decorrentes de processos de licitação”. Os referidos autores afirmam, ainda, “que apesar dos escândalos se sucederem, mais se fala sobre o assunto do que se age a respeito dele”.

Ao controle interno cabe dificultar as fraudes na administração pública, senão coibi-la definitivamente.

No tocante aos contratos administrativos, o art. 55 da Lei Federal nº 8.666/93 traz as cláusulas necessárias, no qual devem constar o objeto e seus elementos característicos; o regime de execução ou a forma de fornecimento; preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso; o crédito pelo qual ocorrerá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica.

Além das garantias oferecidas para assegurarem sua plena execução, quando exigidas; os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas; os casos de rescisão; a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos; manutenção das condições de habilitação e qualificação do contratado; as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para a conversão, quando for o caso.

Por fim, no tocante à Lei Orgânica, especificamente para o município

estudado, o administrador público municipal deve estar atento a alguns controles, conforme segue:

a) O Art. 47 trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, pela Câmara Municipal mediante controle externo e pelo controle interno de cada Poder;

b) O Art. 49 determina que o sistema de controle interno será mantido, de forma integrada, pelos Poderes Legislativo e Executivo, objetivando comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, bem como na aplicação dos recursos pelas entidades de direito privado; avaliar as metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo, e dos orçamentos do município; controlar as operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do município; apoiar o controle externo;

c) O Art. 50 determina que as contas do município devem ficar à disposição de qualquer cidadão, pelo prazo de sessenta dias, para exame e apreciação, podendo ser questionada quanto à legitimidade;

d) O Art. 60 trata das incompatibilidades do Prefeito, como ser titular de mais de um cargo ou mandato eletivo, patrocinar causa contra o município, ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato celebrado com o município;

e) O Art. 65, § 2º, III, determina que os secretários, ou diretores equivalentes, e os assessores municipais estão obrigados a apresentar ao prefeito relatório semestral de sua atuação na secretaria ou departamento;

f) O Art. 66 exige que a lei determine atribuições das secretarias, ou departamentos, e assessorias municipais, bem como a criação e estruturação das mesmas;

g) O Art. 69, inciso X, determina que a revisão geral e a reposição da remuneração dos servidores públicos municipais, bem como a concessão de aumentos reais, devem ser sempre na mesma data e sem distinção. Ainda no mesmo artigo, inciso XII, proíbe que os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo sejam superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

h) O Art. 69, inciso XXII, § 1º alerta para que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos não poderão constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, devendo ser publicada, semestralmente, os gastos com propaganda e publicidade, conforme consta do § 2º;

i) Ainda, no Art. 69, § 8º, há determinação para que os vencimentos dos servidores públicos municipais sejam pagos até o último dia do mês vencido, devendo ser corrigido os vencimentos no caso de pagamento após decorridos cinco dias;

j) Nos termos do Art. 71 da Lei orgânica do município, nenhum servidor público municipal poderá ser proprietário, diretor ou integrar conselho de empresa fornecedora, que realize qualquer modalidade de contrato com o município, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

k) Não poderá o município contratar serviços de terceiros para a realização de atividades que possa ser regularmente exercida por servidores públicos, salvo em casos especiais legalmente estabelecidos, conforme determina o Art. 82;

l) A lotação e relotação nos quadros de pessoal devem ser formalizadas por ato do prefeito municipal, mediante portaria, conforme consta do Art. 85, II, “b”;

m) O Art. 86, § 3º, II, “a” e “b” determina que o balancete da receita e da despesa, bem como os montantes de cada um dos tributos arrecadados e os recursos recebidos, deverão ser divulgados, mensalmente, até o último dia do mês subsequente;

n) A escolha do órgão oficial deve ser feita mediante licitação, conforme Art. 86, §2º;

o) O movimento de caixa do dia anterior deve ser divulgado diariamente, por qualquer meio de divulgação;

p) Os registros de bens e serviços do município devem ser mantidos em livros próprios, ou em fichas e outros sistemas, conforme determina o Art. 87 da Lei orgânica do município e §2º do referido artigo;

q) Conforme o Art. 91, §4º, o uso de bens municipais por terceiros será objeto de concessão, permissão e autorização, na forma da lei complementar;

r) O Art. 93 da Lei orgânica do município dispõe que os bens do patrimônio municipal devem ser cadastrados, preservados e tecnicamente identificado pela sua natureza, devendo ser feita a conferência da escrituração patrimonial dos bens existentes, anualmente;

s) O Art. 117 determina que o município tenha estrutura adequada, objetivando manter cadastro atualizado dos contribuintes e das atividades econômicas locais; lançamento e fiscalização tributária; inscrição de inadimplentes em dívida ativa e sua cobrança; dar publicidade de termo de inscrição de inadimplentes, quando ocorrer;

t) As disponibilidades de caixa do Município serão depositadas em instituições financeiras oficiais, conforme consta do §3º do Art. 120 da Lei Orgânica;

u) O Art. 2º do Ato das Disposições Transitórias estipula os prazos para remessa pelo Poder Executivo à Câmara Municipal dos instrumentos de planejamento, como: o projeto do plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e projeto de lei orçamentária; e

v) O Art. 6º do Ato das Disposições Transitórias diz que o uso de máquinas, veículos, ônibus e carros oficiais do município será regulamentado em lei.

Os itens de controle acima elencados não representam a totalidade do campo de atuação do controle interno, acerca dos dispositivos da Lei Orgânica do município. Servem, apenas, de parâmetro para estabelecer o grau de controle existente na estrutura administrativa. Outros diplomas legais podem ser estudados, como o mesmo objetivo. Contudo, a presente pesquisa limita-se a verificar os itens acima expostos.

2.2.6 Regulamentação e Atribuições do Controle Interno

No âmbito municipal, o sistema de controle interno foi criado pela lei Municipal nº 223/2007, atendendo os preceitos constitucionais e demais normas específicas sobre o assunto. Ao definir a abrangência do controle interno, a referida lei estabeleceu que a atuação do órgão seja prévia, concomitante e posterior e envolveria todos os órgãos e agentes públicos.

Com efeito, assim disciplina os artigos 3º e 4º da lei:

Art. 3º A fiscalização do Município será exercida pelo sistema de controle interno, com atuação prévia, concomitante e posterior aos atos administrativos, objetivará à avaliação da ação governamental e da gestão fiscal dos administradores, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Art. 4º Todos os órgãos e os agentes públicos dos Poderes Executivo Municipal da Administração Direta e Indireta e Legislativo Municipal integram o **SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL**.

Como o Sistema criado envolveu todos os órgãos da administração, a lei institui as Unidades Seccionais em cada departamento, sujeitando-as à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central do Sistema. É o que dispõe o artigo 7º:

Art. 7º Como forma de ampliar e integrar a fiscalização do Sistema de Controle Interno ficam criadas as Unidades Seccionais da UCI, que são serviços de controle sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, com, no mínimo, um representante em cada Setor, Departamento ou Unidade Orçamentária Municipal.

Com efeito, a lei não regulamentou as atribuições de cada unidade seccional e seus agentes, porém, delegou à unidade central de controle interno a atribuição de fazê-lo através de orientação normativa, de cumprimento obrigatório pelas referidas unidades seccionais. Outro dispositivo importante é o artigo 10, que dispõe sobre determinação, aos setores, de submeter ao controle interno, para apreciação, o plano de ação administrativa da cada departamento ou unidade orçamentária, além de outros documentos específicos. Nesse sentido, dispõe:

Art. 10. Para assegurar a eficácia do controle interno, a UCI efetuará ainda a fiscalização dos atos e contratos da Administração de que resultem receita ou despesas, mediante técnicas estabelecidas pelas normas e procedimentos de auditoria, especialmente aquelas estabelecidas na Resolução da CFC 780 de 24 de março de 1995.

Parágrafo único. Para perfeito cumprimento do disposto neste artigo, os órgãos e entidades da administração direta e indireta do Município deverão encaminhar a UCI imediatamente após a conclusão/publicação os seguintes atos, no que couber:

- I – a Lei e anexos relativos ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias, à Lei Orçamentária Anual e à documentação referente à abertura de todos os créditos adicionais;
- II – o organograma municipal atualizado;
- III – os editais de licitação ou contratos, inclusive administrativos, os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres;
- IV – os nomes de todos os responsáveis pelos setores da Prefeitura, conforme organograma aprovado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal;
- V – os concursos realizados e as admissões realizadas a qualquer título;
- VI – os nomes dos responsáveis pelos setores e departamentos de cada entidade municipal, quer da Administração Direta ou Indireta.

VII – o plano de ação administrativa da cada Departamento ou Unidade Orçamentária.

No entanto, não haverá um sistema de controle interno eficaz, se não houver pessoas qualificadas e capazes de desempenhar as atribuições que lhes são inerentes. Como o sistema de controle interno envolve vários setores da Administração Pública, é necessário, ainda, que cada servidor integrante do sistema desenvolva suas atribuições com a devida cautela, prudência, imparcialidade e zelo profissional. Os erros, equívocos ou fraudes devem ser comunicados pelo servidor que integra o sistema de controle interno ao superior hierárquico, para que este tome as providências cabíveis. A comunicação deve ser feita imediata e formalmente, a fim de salvaguardar o servidor de responsabilidade futura, a qual poderá ser solidária ou subsidiária.

A responsabilidade solidária ocorre quando tanto o servidor, como o superior hierárquico contribui para a existência do erro, equívoco ou fraude. Ao passo que a responsabilidade subsidiária é aquela em que a apuração do erro, equívoco ou fraude pode atingir um e outro servidor, simultaneamente. A confiabilidade do sistema de controle interno é essencial para embasar as conclusões do controle externo. Quanto maior for o grau de confiabilidade no sistema de controle interno, menor será a quantidade de testes que o controle externo realizará através de procedimentos de auditoria contra a Administração.

O sucesso do controle interno depende do grau de comprometimento de todos os envolvidos com o sistema, recaindo sobre o Administrador Público a responsabilidade pela sua implantação. Cabe ao responsável pelo controle interno acompanhar os atos e fatos administrativos, contribuindo para o perfeito funcionamento da Administração, pois muitos são os benefícios advindos de um sistema de controle interno integrado e atuando com excelência. Desta forma, o controle não deve ser visto apenas sobre o aspecto custo, mas sim como meio de garantir o melhor emprego dos recursos, prevenir ou reduzir fraudes, desperdícios ou abusos, contribuindo para o cumprimento dos objetivos da Administração Pública.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo discorrerá sobre os métodos e instrumentos utilizados no decorrer do trabalho. No primeiro tópico será abordado os tipos de pesquisas utilizados, seguido pela identificação do sujeito da pesquisa e, por último, os instrumentos e processos de coleta de dados.

3.1. Tipo de Pesquisa

Quanto ao método e abordagem do problema, será adotada a pesquisa qualitativa, tendo a estrutura administrativa gerencial do município de Janiópolis como ambiente de pesquisa e o pesquisador como instrumento chave.

De acordo com Zanella (2009, p. 71),

(...) pode ser definida como pesquisa qualitativa a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não-utilização de instrumental estatístico na análise dos dados. Esse tipo de análise tem por base conhecimentos teórico-empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade.

Zanella (2009, p. 75/76) descreve ainda que

a pesquisa qualitativa tem o **ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave**: os estudos qualitativos têm como preocupação básica o mundo empírico em seu ambiente natural. No trabalho de campo, o pesquisador é fundamental no processo de coleta e análise de dados, por isso não pode ser substituído por nenhuma outra pessoa ou técnica: é ele quem observa, seleciona, interpreta e registra os comentários e as informações do mundo natural. Assim, para ser pesquisador é necessário, ter as seguintes habilidades: capacidade para ouvir; perspicácia para observar; disciplina para registrar as observações e declarações; capacidade de observação; organização para registrar, codificar e classificar os dados; paciência; abertura e flexibilidade; e capacidade de interação com o grupo de investigadores e com os atores envolvidos na pesquisa. (grifo nosso).

A adoção deste método será de grande importância para a presente pesquisa, já que tem o seu foco na experiência vivenciada pelo pesquisador junto ao município de Janiópolis, uma vez que é parte integrante do quadro de servidores efetivo.

A pesquisa exploratória foi utilizada no segundo capítulo do trabalho, que trata das referências bibliográficas, visando abordar conhecimentos sobre as áreas de atuação do controle interno, permitindo melhor interpretação dos dados, através da

utilização de obras sobre o assunto, jurisprudências, legislações, documentos oficiais e decisões envolvendo o município.

Marconi e Lakatos (2003, p. 188), entendem a pesquisa exploratória como:

[...] investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos [...].

Para a abordagem de pesquisa de campo e observação livre será realizada a pesquisa descritiva, com o objetivo de descrever os fenômenos através dos significados que o ambiente se manifesta. Para Richardson (1999, p. 146), as pesquisas descritivas “[...] são realizadas com o propósito de fazer afirmações para descrever aspectos de uma população ou analisar a distribuição de determinadas características ou atributos [...]”. Zanella (2009, p. 76), complementa que

a pesquisa qualitativa é descritiva, pois se preocupa com descrever os fenômenos por meio dos significados que o ambiente manifesta. Assim, os resultados são expressos na forma de transcrição de entrevistas, narrativas, declarações, fotografias, desenhos, documentos, diários pessoais, dentre outras formas de coleta de dados e informações.

A adoção dos dois métodos como objetivo de pesquisa é abordada por Zanella (2009, p. 79), para quem

A pesquisa exploratória tem a finalidade de ampliar o conhecimento a respeito de um determinado fenômeno. Segundo o autor, esse tipo de pesquisa, aparentemente simples, explora a realidade buscando maior conhecimento, para depois planejar uma pesquisa descritiva. O planejamento da pesquisa exploratória é bastante flexível, já que o pesquisador não possui clareza do problema nem da hipótese a serem investigados.

3.2. Sujeitos da pesquisa

Para este estudo, tomou-se por base apenas o município de Janiópolis- PR, situado entre os municípios de Goioerê e Campo Mourão, na zona fisiográfica Centro-Oeste, Estado do Paraná. Conforme relata DANGUI (2000), em sua obra publicada na internet, o Município pertence a mesorregião socioeconômica de Campo Mourão. Possui aproximadamente 7.000 habitantes, de acordo com a contagem do IBGE do ano de 2010 e conta com uma Estrutura Administrativa composta da seguinte forma:

1 – Órgão Prefeitura Municipal, formado por gabinete do prefeito, Procuradoria Geral e 04 (quatro) Secretarias, sendo: a) Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Cultura; b) Secretaria Municipal de Saúde; c) Secretaria Municipal de Governo; e d) Secretaria Municipal de Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento da Indústria e Comércio, tudo regulamentado pela Lei Complementar Municipal nº 21/2010;

2 – Órgão Câmara Municipal, composta por uma estrutura simplificada de 05 Cargos Efetivos, regulamentados na forma da Resolução nº 001/2008.

Regime Próprio de Previdência para os Servidores Efetivos, organizado em forma de Autarquia, na forma da Lei Complementar Municipal nº 13/2006, cujas atividades são desempenhadas por Servidores cedidos do Poder Executivo, regulamentado pela Lei Complementar nº 13/2006.

3 – Unidade de Controle Interno, composto por 01 Servidor efetivo, cedido pelo Poder Executivo;

A referida estrutura envolve um total de 301 (trezentos e um) agentes, sendo:

1 – 287 (duzentos e oitenta e sete) Servidores, dos quais 231 (duzentos e trinta e um) são efetivos, 18 (dezoito) Comissionados e 38 (trinta e oito) contratados através de Emprego Público, de acordo com informações obtidas *in loco* junto ao Departamento de Recursos Humanos do município de Janiópolis.;

2 – 09 (nove) vereadores, na forma do artigo 14 da Lei orgânica municipal;

3 – 03 (três) servidores na câmara municipal

4 – prefeito e vice prefeito.

O Estudo será realizado junto aos seguintes Setores do Poder Executivo:

1 – Unidade central de controle interno;

2 – Departamento de contabilidade;

3 – Departamento de compras e licitações;

4 – Departamento de tributação;

5 – Regime próprio de previdência municipal.

3.3. Instrumento e processo de Coleta dos Dados

Quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados, foi utilizado pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. A definição das pesquisas adotadas para coleta de dados é disposta por Zanella (2009), da

seguinte forma:

Pesquisa bibliográfica: como o próprio nome diz, se fundamenta a partir do conhecimento disponível em fontes bibliográficas, principalmente livros e artigos científicos (p. 82).

Pesquisa documental: semelhante à pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental se utiliza de fontes documentais, isto é fontes de **dados secundários**. Os **dados documentais**, de natureza quantitativa e/ou qualitativa, podem ser encontrados junto à empresa [dados secundários internos] como os relatórios e manuais da organização, notas fiscais, relatórios de estoques, de usuários, relatório de entrada e saída de recursos financeiros, entre outros, e externos, como as publicações [censo demográfico, industrial] e resultados de pesquisas já desenvolvidas. Em função da natureza dos documentos – qualitativos ou quantitativos – o planejamento, a execução e a interpretação dos dados seguem caminhos diferentes, respeitando as particularidades de cada abordagem.

Estudo de campo: os estudos de campo pesquisam situações reais. A palavra campo quer dizer que o estudo é realizado num ambiente real. São semelhantes aos levantamentos e aos estudos de caso, mas metodologicamente apresentam diferença quanto à profundidade e amplitude: □ os levantamentos (*surveys*) têm grande amplitude, pouca profundidade, isto é, abrangem grande número de pessoas, muitas organizações, etc; os estudos de caso têm grande profundidade e pouca amplitude, isto é, estudam poucas pessoas ou organizações, mas exaustivamente; e □ os estudos de campo têm pouca profundidade e pouca amplitude.

No segundo capítulo do trabalho, foi utilizado pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Já para a análise dos resultados, foi utilizado estudo de campo. O qual teve por objetivo, obter informações a respeito da percepção dos servidores sobre o problema e a aceitação sobre a proposta, objeto do presente trabalho.

Para a consecução do objeto principal desta pesquisa foram entrevistados 05 (cinco) servidores dos principais departamentos do Poder Executivo, levando em consideração a escolha dos 05 (cinco) Departamento estratégico da Administração, responsável pelos serviços mais complexos e, dentre os servidores do Departamento, optou-se por entrevistar o Servidor responsável pela Gestão do Departamento.

A realização do trabalho de pesquisa foi previamente delineada, através do desenvolvimento de um instrumento de coleta de dados, constante do tópico anterior, demonstrando qual o objetivo de cada tópico. O instrumento de coleta de dados foi elaborado através da técnica de entrevista semiestruturada.

Zanella (2009, p. 116), leciona que na técnica de entrevista o pesquisador precisa ter clareza sobre qual é a informação que ele precisa e:

- planejar a entrevista, definindo claramente qual é o objetivo;
- conhecer com antecedência o entrevistado e o campo de pesquisa;
- agendar previamente a hora e o local do encontro; e
- garantir o sigilo e a confiabilidade dos dados e da identidade do entrevistado.

No tocante a estruturação (semiestruturada), a mesma autora leciona (2009, p. 119), que

nesse tipo de técnica o entrevistador dispõe de um roteiro guia (ou uma pauta), no entanto, não necessariamente segue a ordem determinada no roteiro, se oportuno, inclui novos questionamentos durante o encontro, mas nunca perdendo os objetivos da investigação.

Com base nessa técnica, os tópicos da entrevista foram elaborados visando cada objetivo específico previsto no item 1.2.2 desse trabalho, da seguinte forma:

OBJETIVOS	TÓPICOS
1 - Analisar a qualificação dos servidores e seu comprometimento com o autocontrole dos atos que executa.	1.1 - Setor/Departamento que atua no Município.
	1.2 - Forma de provimento no serviço público.
	1.3 - Tempo que está no serviço público municipal.
	1.4 - Nível de escolaridade.
	1.5 - Se frequenta ou frequentou algum curso de treinamento ou aperfeiçoamento na área em que atua e com que frequência.
	1.6 - Comunicação entre os setores da administração municipal.
	1.7 - Se há setores ou falta de setores da administração municipal que prejudicam o desempenho de suas funções.
	1.8 - Como funciona o controle dos prazos e cumprimento de metas nos departamentos.
2 - Analisar o desempenho da unidade desde a sua criação, os métodos que tem sido aplicado para a realização das atividades de controle e o envolvimento dos servidores.	2.1 - Se tem conhecimento de quantos servidores do município atuam no controle interno.
	2.2 - Como funciona o sistema de controle interno no município.
	2.3 - O que poderia melhorar no sistema de controle interno no município.
	2.4 - Se tem conhecimento sobre as unidades seccionais de controle interno ou outro sistema de controle interno que funciona dentro de cada setor.
	2.5 - Se tem conhecimento sobre instruções normativas emitidas pelo controle interno
	2.6 - Se há alguma normativa com a finalidade de estabelecer padronização do serviço e caso positivo, qual a origem.
3 - Verificar as dificuldades de funcionamento da unidade de controle interno.	3.1 - Se existe algum fator que dificulta o exercício do controle interno no município.

OBJETIVOS	TÓPICOS
	3.2 - Se existe alguma resistência dos servidores em relação à atuação do controle interno.
4 - Analisar se existe algum tipo de controle interno concomitante inserido através de rotinas internas de procedimentos (passo a passo normatizado, checklist, etc.) no ato da elaboração dos processos e procedimentos administrativos, se utiliza outras formas de autocontrole dos atos administrativos ou se não há controle concomitante.	4.1 - Se o departamento utiliza algum sistema de padronização em algum serviço que executa; Se afirmativo, como foi implantado e qual o resultado.
	4.2 - Nos Departamentos ou nos procedimentos específicos em que não existem nenhum padronizações ou roteiro pré-estabelecidos, se os servidores, ao desempenharem suas atribuições, exercem alguma forma de autocontrole.
5 - Analisar a viabilidade e aceitabilidade da expansão do método de controle concomitante através de rotinas internas de procedimentos.	5.1 - Como avalia a implantação das unidades seccionais do controle interno, com um representante em cada setor.
	5.2 - Como avalia a implantação/expansão de rotinas internas de procedimentos (passo a passo normatizado, checklist, etc.) no ato da elaboração dos processos e procedimentos administrativos, se serviria para dar efetividade ou dificultaria a execução dos serviços.

QUADRO 01 – RELAÇÃO DOS TÓPICOS DA ENTREVISTA COM OS OBJETIVOS DO TRABALHO

Fonte: Elaborado pelo autor (2012)

As entrevistas foram marcadas para o dia 15 de Novembro de 2012, por ser o dia de disponibilidade dos servidores entrevistados e foi gravada em áudio. Cada gravação durou cerca de 15 (quinze) minutos, sendo entrevistados servidores dos seguintes departamentos:

- 1) 1º entrevistada, servidora efetiva designada para a unidade central de controle interno, responsável pela chefia do sistema de controle interno no município, doravante denominada pelo pseudônimo de Rosa;
- 2) 2º entrevistado, servidor efetivo, lotado no departamento de compras e licitações, responsável pela condução de todos os processos licitatórios e contratos do município, doravante denominado pelo pseudônimo de Tício;
- 3) 3º entrevistado, servidor efetivo, ocupando a atribuição de chefe do departamento de contabilidade, responsável pela chefia de todo o sistema contábil do município, doravante denominado pelo pseudônimo de Caio;
- 4) 4º entrevistado, servidor efetivo, com atribuições de confiança, lotado no departamento de tributação, responsável pela efetiva previsão e arrecadação de todas receitas do município, dentre outras atribuições, doravante denominado pelo pseudônimo de Mécio;

- 5) 5º entrevistado, servidor efetivo, ocupante da função de diretor presidente do instituto de previdência municipal, responsável pela condução do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Municipais, doravante denominado pelo pseudônimo de Semprônio.

Os entrevistados se manifestaram aos tópicos abordados pelo entrevistador, que utilizou como parâmetro para entrevista, os tópicos semiestruturados previstos no item 3.2 do presente trabalho. Depois de realizadas, as entrevistas foram transcritas e comparadas para que fosse possível a realização dos estudos.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo foi estruturado de acordo com os objetivos específicos delineados na parte introdutória do presente estudo. Cada subtítulo representa um dos objetivos específico e, dentro dos tópicos, o desenvolvimento do trabalho observou a ordem dos tópicos de pesquisa.

Em 4.1, trata-se do resultado acerca da qualificação dos Servidores e seu comprometimento com o autocontrole dos atos que executa. Em 4.2, aborda-se o resultado acerca do desempenho do atual sistema de controle interno municipal. Em 4.3, discute-se as dificuldade de funcionamento da unidade de controle Interno no município. O tópico 4.4 demonstra a experiência do Município com rotinas de procedimentos quando da realização dos atos administrativos. Em 4.5 discute-se a viabilidade da expansão do método de controle interno através de rotina internas de procedimento e em 4.6, apresenta-se a proposta de controle interno concomitante através de rotinas internas de procedimentos.

4.1. Da qualificação dos Servidores e seu comprometimento com o autocontrole dos atos que executa

Os dados levantados pela entrevista revelam que todos os servidores entrevistados são efetivos e apenas um não possui atribuições de chefia ou de confiança, além do cargo efetivo, ocupam funções relevantes no serviço público, que, se não desempenhadas com alto grau de eficiência, culminam com desaprovações de contas, investigações pelo Ministério Público, impedimento de recebimento de recursos de outras Esferas de Governo, apontamento de improbidade administrativa, dentre outros.

O Departamento de Tributação, se não gerenciar corretamente a previsão e arrecadação de receitas, impõe ao município o impedimento de receber recursos de transferências voluntárias, a teor o artigo 11 da lei Complementar Federal nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. O Regime Próprio de Previdência, se não corretamente gerenciado, também impõe ao município diversas sanções, previstas no artigo 7º da Lei Federal 9.717/98, a saber:

Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

- I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;
- II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;
- III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.
- IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

O Departamento de licitações não possui menos complexidade. O gerenciamento incorreto pode acarretar inúmeras penalidades, sendo as principais previstas na própria lei geral de licitações (lei 8.666/93), além do que, se não houver uma boa gerência do departamento, acarreta atrasos e até impossibilidade de prestação de serviços públicos, obras, eventos, dentre outros, uma vez que toda a contratação do município é gerenciada por este setor.

A Contabilidade vela pelos limites da despesa pública, limites de endividamento, enfim, da parte técnica relacionada à execução do orçamento e cumprimento das metas da administração, além de operar o principal sistema de comunicação de dados de fiscalização do controle externo (Tribunal de Contas), o chamado SIM-AM.

Se o referido sistema não for alimentado corretamente e nos prazos estabelecidos, o município fica sem certidão liberatória do Tribunal, o que impede também o recebimento de recursos, além da Corte encaminhar o caso aos Ministérios Públicos para apuração e ajuizamento de ações criminais ou de improbidades.

Já o controle interno possui a missão de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, antes, durante e depois da execução dos atos administrativos, consoante previsão do artigo 70 da Constituição Federal. Tamanha responsabilidade coloca o Órgão como uma extensão do próprio controle externo dentro da estrutura administrativa.

Todos os servidores entrevistados, portanto, possuem enorme responsabilidade pela gestão pública municipal, já que dominam dados técnicos os quais, em sua maioria, o prefeito e demais agentes políticos não possuem conhecimento, razão pela qual, uma grande parcela da boa gestão do município depende da atuação dos entrevistados.

Com efeito, vale salientar que se os servidores detentores de tais

responsabilidades não conseguirem gerenciar seus setores de forma a cumprirem todas as metas e obedecerem os critérios de legalidade que são impostos, não restará ao município senão atuar na defesa, em momento posterior, quando a tarefa será muito mais difícil e onerosa aos cofres públicos. Isso porque, para elaboração de defesas, será necessária a contratação de técnicos especialistas ou o uso da estrutura do município, conforme o caso, quando tais recursos poderiam ser utilizados para execução dos serviços diários com qualidade.

Nesse contexto, importante observar que, pela complexidade dos referidos Setores, com exceção do servidor Semprônio, que é servidor a 28 anos, responsável pelo sistema de previdência municipal, os demais contam com pouco tempo de experiência em administração pública. Observe-se:

- a) Servidor Mécio, da Tributação: 3 anos e oito meses;
- b) Servidor Caio, da Contabilidade: 08 anos;
- c) Servidora Rosa, do controle interno: dois anos e oito meses.

Tal fato pode ser resultado da resistência de todos os Órgãos Públicos em realizar concursos públicos, o que tem gerado uma enorme rotatividade de servidores. Com efeito, tomando com parâmetro apenas um mandato, atualmente de 04 (quatro) anos, é um tempo extremamente curto para que um servidor possa ter conhecimento e experiência suficiente para desempenhar tamanha responsabilidade e gestão.

Mesmo admitindo a presença de uma chefia nomeada através de provimento temporário (comissão) e ainda que este servidor possua todo conhecimento e até personalidade própria de gestor, não conseguirá gerir corretamente o departamento se não houver conhecimentos técnicos sobre a demanda do departamento. No caso do município em estudo, o pouco tempo de atuação pode ser compensado com o nível de escolaridade dos servidores. No caso dos entrevistados, todos possuem curso superior e a maioria pós-graduação. Observe-se:

- | | |
|-----------------------|--|
| a) Servidor Tício | - 3º grau completo e especialização em administração pública. |
| b) Servidor Mécio | - superior completo |
| c) Servidor Semprônio | - superior completo |
| d) Servidor Caio | - formado em contabilidade e em gestão pública, e duas pós-graduações na mesma área. |
| e) Servidora Rosa | - Em nível de pós-graduação. |

Pelo nível de complexidade, observa-se também que os eventos de

treinamentos e aperfeiçoamentos periódicos são poucos:

- a) Servidor Tício - todos os cursos que são disponibilizados pelo município, desde tribunal de contas ou qualquer outro particular, a gente participa. 3 cursos ao ano.
- b) Servidor Mécio - sim. Duas vezes por ano.
- c) Servidor Semprônio - já frequentei. Atualmente não, pelo município não.
- d) Servidor Caio - sempre que possível a gente está fazendo esses treinamentos 2, 3, 4, 5 vezes por ano, depende quanto a necessidade.
- e) Servidora Rosa - tenho participado de cursos do tribunal de contas. Pouca frequência.

No tocante à qualificação dos servidores, portanto, tendo como parâmetro os servidores entrevistados, foi possível observar que:

a) O município adotou, há pouco tempo, como ferramenta de gestão e cumprimento de preceitos legais, efetivar servidores públicos, o que se observa pela totalidade dos entrevistados serem servidores com provimento efetivo e seus respectivos tempos de carreira;

b) Os servidores ocupam cargos de atribuições muito complexas, em comparação ao tempo em que atuam na área da administração pública;

c) Os servidores possuem um aceitável nível de formação; e

d) O município investe pouco em treinamentos e aperfeiçoamentos.

No tocante ao comprometimento com o autocontrole dos atos que executa, a pesquisa revelou:

1 – Falta de comunicação e informalidade. É o que revela o Depoimento dos Entrevistados:

- a) Servidor Tício - É feito da seguinte forma: através de protocolos. **Só que como a unidade administrativa é muito pequena, nós temos contato com todos os servidores. Ocorre que algumas vezes a gente não utiliza o protocolo. A gente vai direto no departamento e conversa,** e já vai e resolve mais rápido do que a gente estar protocolando. É para ajudar a dar uma agilidade no processo e para agilizar mais o processo a gente acaba não seguindo.
- b) Servidor Mécio - **A maioria das vezes informal. Raras vezes escrito por ofício.**
- c) Servidor Semprônio - **É, na maioria das vezes é informal**
- d) Servidor Caio - **sempre prevalece a informalidade.** É pessoas muito amigas e acaba sendo bem informal. Pouca formalidade.

- e) Servidora Rosa - **Na verdade, nos falta comunicação. Nós poderíamos realizar mais reuniões, mais encontros, discutir os problemas. É pouca conversa formal. Mais informal.** Pouca coisa por ofício, por protocolo. (grifo nosso)

2 – Deficiências na estrutura administrativa, com falta de setores essenciais, a exemplo do almoxarifado, falta de coordenação geral entre os departamentos e ausência de setor específico de fiscalização, dentre outros. Observe os depoimentos:

- a) Servidor Tício - No nosso município acho que não chegou a esse ponto ainda, porque todo mundo dá sua parcela de participação, mesmo que de repente está com uma demanda alta de serviço, mas a gente acaba concluindo os processos nos prazos que a gente prevê.
- b) Servidor Mécio - Sim. **O setor que vai faltar para nós seria fiscalização. Hoje o município não tem nenhum setor de fiscalização de tributo e nenhum setor de fiscalização,** exceto o sanitário.
- c) Servidor Semprônio - Olha, eu acho que **deveria ter a chefia de gabinete mais atuante, para interligar os setores,** porque a gente não só depende do meu setor mas depende também do recurso humano, depende do jurídico, da contabilidade.
- d) Servidor Caio - Sim. **Nota que deveria ter um setor de projeto, um setor que acompanhasse diretamente os convênios, uma chefia de gabinete e um setor de controle interno que trabalhasse que tivesse mais a disposição do seu serviço.**
- e) Servidora Rosa - Eu acredito que **deveria existir um setor de almoxarifado. Seria importante para o município e ate para comissão de recebimento de bens, para ter organizando esta parte de recebimento e distribuição,** até para controle de entrada e saída. (grifo nosso)

3 – Ausência de um sistema próprio e eficiente de cumprimento de prazos e metas na maioria dos Setores da administração. Com efeito, apenas o servidor Tício afirmou com certeza que o departamento dispõe de um sistema de controle de prazo. Entre os demais, um não possui controle, dois seguem apenas a agenda do Tribunal e o controle interno demonstrou não controlar o cumprimento de prazos e metas. Observe:

- a) Servidor Tício - Existe. é eficiente. (...).
- b) Servidor Mécio - **Não funciona.** Os prazos são na maioria das vezes cumpridos, **mas não temos controle.**
- c) Servidor Semprônio - A gente utiliza, assim, **os prazos que a gente tem do tribunal de contas e, a partir desse prazo, a gente estabelece os controles nossos também.** é feito através de agendamentos. Um agendamento assim comum. Não existe um sistema e sim um controle simples.
- d) Servidor Caio - **Na verdade a contabilidade, ela trabalha com uma agenda de operações e várias agendas perante o tribunal de contas.(...).**
- e) Servidora Rosa - Olha, na verdade, quanto ao prazo **eu acredito que eles sigam as tabelas oferecidas pelo tribunal, até porque a gente necessita de certidão para poder trabalhar.**
(Grifo nosso)

No tocante ao comprometimento com o autocontrole dos atos que executa, portanto, a estrutura administrativa municipal apresenta preocupante deficiência de controle e gestão. Essas deficiências contrariam os mais rudimentares requisitos da boa gestão, principalmente no que tange ao autocontrole da execução dos atos, o que culmina com a fragilidade dos atos sequenciais, descumprimento de prazos e metas, ineficiência e lentidão dos serviços, dentre outras irregularidades, uma vez que:

- a) Prevalece a informalidade na comunicação e poucas reuniões gerenciais são realizadas;
- b) Falta, dentre outros setores importantes, um setor estruturado de coordenação geral de departamentos (Chefe de Gabinete) e um setor para controle de estoque (almoxarifado); e
- c) Há deficiência e até ausência de um sistema próprio de controle de metas e prazos.

4.2. Do desempenho do sistema de controle interno municipal

Os depoimentos demonstraram que, ao menos na maioria dos departamentos, existe a atuação apenas da unidade central de controle interno, assim entendido a Controladora Geral, cuja atribuição, nos termos do artigo 6º da Lei Municipal do Controle interno, é de chefiar o sistema de controle interno municipal. Diante disso, os Servidores responsáveis pelos Departamentos de Tributação, Previdência, Contabilidade e o próprio Controle Interno afirmaram que apenas 01

(um) Servidor atua no sistema.

Contudo, o servidor Tício, do Departamento de Compras e Licitação, apresentou informação diferente. Segundo ele, no departamento em que atua existe controle interno:

(...) a gente tem que ter o nosso controle também, como os demais também teriam que ter. Aí se tem ou não tem, a gente não tem conhecimento. Nós temos sim o nosso controle.

Os depoimentos revelam, portanto:

a) que, com exceção de algum controle interno organizado em nível de próprio departamento, como ocorre como o departamento em que atua o servidor Tício, apenas 01 (um) servidor do município atua no sistema de controle interno;

b) se existir outros departamentos com sistema de controle interno próprio, a exemplo da iniciativa tomada pelo servidor Tício, tais controles não funcionam em sistema nem são chefiados pela unidade central de controle interno, consoante determina o artigo 4º combinado com o artigo 6º da Lei municipal que trata do controle interno (Lei 223/2007), que por oportuno, convém cita-lo:

Art. 4º Todos os órgãos e os agentes públicos dos Poderes Executivo Municipal da Administração Direta e Indireta e Legislativo Municipal integram o **SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL**.

Art. 6º A UNIDADE DE CONTROLE INTERNO – UCI será chefiada por COORDENADOR e se manifestará através de relatórios, auditorias, inspeções, pareceres e outros pronunciamentos voltados a identificar e sanar as possíveis irregularidades.

A análise da entrevista demonstrou também que a maioria dos servidores não possuem sequer conhecimento de como é formado o sistema de controle interno no município. Embora, de acordo com o artigo 7º da Lei municipal 223/2007, deva existir no município, as unidades seccionais de controle interno com, no mínimo, um representante em cada setor, departamento ou unidade orçamentária, cujo objetivo é exatamente ampliar e integrar a fiscalização do sistema de controle interno.

No entanto, os servidores ao participarem da entrevista, quando interrogados se tinham conhecimento da existência das seccionais de controle, três deles responderam que:

- | | |
|-------------------|---|
| a) Servidor Tício | - Não tenho. |
| b) Servidor Mécio | - Não. No município de Janiópolis, nenhuma outra unidade somente a unidade central do controle interno. |

- c) Servidor Semprônio - Não tenho conhecimento dessa situação. A pessoa que atua no meu setor é a controladora interna do município. As vezes ela passa no meu departamento para coletar algumas informações e documentos. É controladora geral.

Apenas o contador e a própria controladora interna tinham conhecimento das unidades seccionais. Para a controladora interna, as unidades seccionais existem e funcionam da seguinte forma:

(...) têm as unidades seccionais que são os secretários, que as vezes, quando eu preciso de alguma informação mais detalhada, eu me dirijo a eles.

Já o Servidor Caio, da contabilidade, tem outro entendimento:

Olha essa unidade seccional existe no papel. Na prática não existe. Só existe a formalidade, mas não existe o controle direto, não existe nem um checklist partindo do controle interno e nenhuma instrução ou orientação. (grifou-se).

Na verdade, as seccionais não existem da forma que a Lei determina. A simples leitura do dispositivo legal traz a tona a intenção da legislação de que as unidades seccionais funcionem nos departamentos, e não apenas nas pessoas dos secretários. No caso do município de Janiópolis, tomando como exemplo os departamentos em que foram entrevistados, todos de alta complexidade, se for adotar o modelo atual, ainda que efetivamente os secretários agirem como controles internos não conseguirão atuar de forma concomitante, pois todos os representantes dos setores entrevistados pertencem a uma única secretaria.

A legislação, no entanto, quer levar o controle interno não somente como representação a nível de secretarias, mas em cada unidade existente no município. Não é outra a interpretação do dispositivo:

Art. 7º Como forma de ampliar e integrar a fiscalização do Sistema de Controle Interno ficam criadas as Unidades Seccionais da UCI, que são serviços de controle sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, **com, no mínimo, um representante em cada Setor, Departamento ou Unidade Orçamentária Municipal**. (grifou-se)

O artigo 4º complementa o entendimento:

Art. 4º Todos os órgãos e os agentes públicos dos Poderes Executivo Municipal da Administração Direta e Indireta e

Legislativo Municipal integram o SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. (grifou-se)

A própria Servidora Rosa, responsável pelo controle interno, deixou bem claro que os secretários, como seccionais de controle apenas atuam quando ela precisa de alguma informação mais detalhada. Não há por parte dessas seccionais de controle, portanto, nenhuma atividade de ofício. Atuam apenas como informantes quando são procuradas pela controladora geral.

Sem levar o controle mais perto dos Servidores, de quem pratica os atos administrativos, principalmente os mais complexos, dificilmente a atividade de controle terá êxito. E tal situação foi visualizada nos depoimentos.

Para o servidor Caio, responsável pelo departamento de contabilidade, o controle interno no município “(...) esta na fase preliminar. Tem muito que avançar ainda”. O Servidor Mécio, da tributação, reconhece que com apenas uma servidora é impossível o normal funcionamento do sistema:

Fiscaliza. Há dificuldade na fiscalização por ser um servidor só, e acho que ela faz o possível para fiscalizar o município inteiro, mas é bem difícil

O Servidor Semprônio possui o mesmo entendimento:

Na medida do possível funciona razoavelmente bem, porque um servidor só atuar em todos os setores é um pouco complicado.

A controladora também reclama de atuar sozinha. Questionada sobre como é o funcionamento do controle interno e sobre quais mecanismos utiliza, respondeu que atua da seguinte forma:

(...) pareceres, ofícios, recomendações, na verdade, o que eu converso com o pessoal é assim: primeiro, encontrei uma falha, vamos conversar. Não surtindo efeito, é emitido um ofício e posteriormente uma notificação, se não foi resolvido o problema. **Como o pessoal não emite os atos, eu acabo retirando relatório do sistema para poder analisar a situação. As vezes até o servidor público pode ver a falha e acaba não auxiliando ou não comunicando, e através dos relatórios do sistema a gente acaba encontrando.** (Grifo nosso)

O fato é que, não obstante se tratar de unidade administrativa não muito complexa, as entrevistas deixaram claro que apenas um servidor atuando como controle interno, não conseguirá instituir um sistema eficiente de controle que funcione de maneira preventiva, concomitante e posterior. A própria servidora Rosa, única Servidora que se dedica ao controle interno do município, relatou que não existe controle concomitante, exceto no departamento pessoal.

(...) o controle concomitante eu acredito que existe somente junto ao departamento pessoal, que é o que eu estou mais acompanhando. A contabilidade também que eu consigo tirar relatórios. Já a licitação, esses eu não ando tirando antes. Normalmente eu ando vendo depois.

No tocante aos atos normativos emitidos pelo controle Interno, a pesquisa revelou a total ausência do referido instrumento. A própria controladora relatou que

na verdade não tem nenhuma. Na verdade eu tentei, eu elaborei uma instrução normativa, conversei com o pessoal, para que colocássemos a instrução em vigor, mas ninguém deu retorno. Na verdade, eu acho que houve até certa rejeição em impor rotinas e prazos para cada pessoas em relação aos processos.

De acordo com a Servidora, a normativa que não chegou a entrar em vigor seria para instituir “padronização de processos, quantos dias ficaria um processo com cada setor, para poder agilizar o andamento, cada um responsabilizando pela sua parte”.

Os Servidores Mécio e Semprônio declararam que não existem atos normativos. O servidor Caio ressaltou que “existem alguns atos normativos, mas não com o intuito de orientar e sim posterior, dizendo que aquilo foi executado errado. No mesmo sentido relatou o servidor Tício, que possui as normativas, porém, versa “sobre procedimentos que deveriam ser usados”.

Diante disso, os depoimentos revelam a inexistência de orientações normativas previstas na forma da lei de observância obrigatória e com a finalidade de estabelecer padronização sobre a forma de controle interno. Os relatos também dão conta que as instruções escritas, sejam qual for o instrumento utilizado, são apenas posteriores. Não há, portanto, instituído a nível de sistema de controle, o disposto nos artigos 7º e 8º da Lei de Controle interno Municipal, onde preceitua que

Art. 7º Como forma de ampliar e integrar a fiscalização do Sistema de Controle Interno **ficam criadas as Unidades Seccionais da UCI, que são serviços de controle sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema**, com, no mínimo, um representante em cada Setor, Departamento ou Unidade Orçamentária Municipal.

Art. 8º No **desempenho de suas atribuições constitucionais e as previstas nesta Lei, o Coordenador da Unidade de Controle Interno poderá emitir instruções normativas, de observância obrigatória no Município, com a finalidade de estabelecer a padronização sobre a forma de controle interno** e esclarecer as dúvidas existentes.

As instruções mencionadas pelos servidores Tício e Caio podem ter sido com o fim de esclarecer dúvidas existentes, a rigor do final do artigo 8º,

supramencionado. No entanto, a própria controladora Rosa declarou que nenhuma normativa foi editada, o que leva a conclusão que referidos atos, mencionados pelos servidores Tício e Caio (contabilidade e licitações) são ofícios ou notificações posteriores de situações de irregularidades, como declarado pela Controladora:

(...) primeiro, encontrei uma falha, vamos conversar. Não surtindo efeito, é emitido um ofício e posteriormente uma notificação, se não foi resolvido o problema.

Tudo isso demonstra que a servidora responsável pelo controle interno, agindo sozinha, ao menos em relação aos setores que não se preocupa com o controle interno (o que se apresentou como exceção foi apenas o departamento de compras e licitação, onde atua o Senhor Tício) não consegue realizar senão o controle posterior dos atos administrativos, com exceção do departamento de recursos humanos, que a controladora declarou exercer acompanhamento concomitante e de alguns relatórios contábeis emitidos do próprio sistema. Segundo palavras da servidora,

o controle concomitante eu acredito que existe somente junto ao departamento pessoal, que é o que eu estou mais acompanhando. A contabilidade também que eu consigo tirar relatórios. Já a licitação, esses eu não ando tirando antes. Normalmente eu ando vendo depois.

A falta de um controle concomitante ou prévio é notada pelos servidores. O que pode ser evidenciado por alguns depoimentos:

- a) Servidor Tício - Pelo meu conhecimento, eu acho que o controle interno não deveria ser só um órgão fiscalizador; uma unidade, que tem uma pessoa responsável. **Que fosse um órgão, assim, que não só fiscalizasse. Ela tinha que dar subsídio através dos seus parceiros e apresentar soluções ou indicações para que não acontecesse de novo. Não é só você notificar que você vai estar resolvendo o problema. De repente, só notificar, ele não consegue resolver o problema. Verificar o porque está ocorrendo aquele erro** e um aconselhamento dentro da própria notificação, talvez resolveria melhor o problema.
- b) Servidor Mécio - Através de suas próprias normativas e os pareceres, **as instruções que nos devíamos seguir, uma pessoa que esteja ali não apenas para fiscalizar, mas para ajudar,** então o controle interno seria muito importante (...).

- c) Servidor Semprônio - Deveria ter mais pessoas para auxiliar a pessoa responsável pelo controle interno. O setor interno poderia atuar mais nos departamentos; procurar a interagir com os diretores, com os funcionários dos setores e também procurar se informar mais, não só daquilo que ele já faz, mais procura entender melhor inclusive o próprio servidor e o trabalho dele. Eu acho que é isso. (grifo nosso).

Sobre o desempenho do sistema de controle interno municipal, portanto, os depoimentos evidenciaram que:

- a) Não há sistema de controle interno implantado nos departamentos;
- b) Não há servidores, nos setores, integrantes do sistema de controle interno;
- c) Se existirem outros departamentos com sistema de controle interno próprio, a exemplo da iniciativa tomada pelo servidor Tício, tais controles não funcionam em sistema nem são chefiados pela unidade central de controle interno;
- d) Os servidores, em sua maioria desconhecem como funciona o sistema de controle interno municipal, em especial, desconhecem as institucionalidades seccionais de controle interno, que deveriam existir em cada unidade administrativa;
- e) Apenas uma servidora atua na atividade formal de controle interno em todo o município;
- f) Não há controle interno prévio ou concomitante formalizado, há apenas o acompanhamento concomitante pela Controladora Geral, em um departamento e a pesquisa em relatórios de contabilidade; e
- g) Não há instruções normativas, de observância obrigatória no município, com a finalidade de estabelecer a padronização, nem visando esclarecer dúvidas.

4.3. Das dificuldades de funcionamento da unidade de controle interno

Dois dos tópicos da entrevista teve por finalidade, levantar as dificuldades do sistema de controle interno no município. Neste ponto, os entrevistados, em sua maioria, citaram como principal dificuldade, a resistência e falta de apoio dos servidores e chefias.

Na percepção do servidor Tício, em relação a dificuldade na atitude dos chefes:

eu acho que um dos fatores que pode influenciar e dificultar a questão do controle interno é a resistência de alguns chefes de departamentos que não concordam com os pareceres do controle interno, tentam

discordar, tentam dizer que aquilo lá é inviável, mas, do mais, ocorre normal, mas sempre algum departamento tem resistência. (Grifo nosso).

Os servidores Mécio e Semprônio dividem a mesma opinião. Para eles, o grande problema é a resistência dos Departamentos:

- b) Servidor Mécio - Eu não tenho conhecimento. **Há assim uma toda resistência de todos os setores, porque acham o controle interno um bicho de sete cabeça**; que ele está ali para atrapalhar. O controle interno está ali para ajudar o funcionamento do município. (Grifo nosso)
- c) Servidor Semprônio - Existe. **É eu acho que os próprios departamentos, eles não abrem totalmente as informações para o controle interno. Alguns departamentos consideram o controle interno é como se ele estivesse invadindo o setor.** (grifo nosso).

Para o servidor Caio, no entanto, a dificuldade não está nos setores e cabe a unidade convencê-los. É o que pode ser extraído de seu depoimento:

olha o **controle interno em si é uma missão de treinamento, convencimento, de diálogo com os departamentos. Essa não é uma missão tão fácil. O responsável por essa unidade tem que ter esse poder de executar esse trabalho.** Eu vejo que a dificuldade seria essa e quanto a estrutura o município estar aberto para discutir, para trabalhar junto com o controle interno e com os departamentos. (grifo nosso)

Quando perguntado se ele realmente não via resistência por parte dos departamentos, reafirmou:

olha, comparando, **eu não vejo tão grande assim não. É aquela coisinha básica, que as vezes há um medinho, um friozinho na barriga por parte das pessoas que ainda não verificaram o papel do controle interno,** que pensa que está ali só para fiscalizar. Mas o controle interno na verdade é para ajudar. Desde que as pessoas assimilam **e o controle interno consegue passar isso para os departamentos, isso vai ficar tão tranquilo** e um vai ajudar. Não tem motivo nenhum para ter resistência quanto a isso. (grifo nosso)

A Servidora Rosa, no entanto, afirma que há resistência e falta de apoio:

eu acho que **falta um pouco de aceitação, um certo preconceito, porque as pessoas acreditam que algumas coisa o controle interno vê como um meio para atrapalhar e não ajudar.** E é ao contrário. O controle interno está para ajudar, não atrapalhar o objetivo e não é assim como o controle interno é visto.

E complementa:

então, é assim. É igual, eu falo, **já trabalhei em outro município, e eu tinha o apoio do pessoal da contabilidade, da tesouraria, e aqui eu senti uma certa resistência. Não é a mesma coisa.** A gente sabe que

cada lugar tem uma cultura.

Convém lembrar, que restou evidenciado que apenas 01 (uma) servidora atua no sistema de controle interno do município e isto não deixa de ser uma dificuldade. No entanto, a lei municipal que estrutura o setor não estabelece uma unidade com mais de um servidor, mas sim, uma unidade com um servidor chefiando as unidades seccionais, instaladas em cada unidade administrativas (setores).

A inexistência das referidas unidades seccionais e o comprometimento dos servidores com o sistema de controle interno, assim como a citada resistência, pode ser, de fato, resolvida através de uma “missão de treinamento, convencimento, de diálogo com os departamentos” citado por Caio. Nesse sentido, vale trazer a tona uma outra fala da Servidora Rosa, quando relatava sobre a inexistência de instrução normativa da unidade.

Na verdade eu tentei, eu elaborei uma instrução normativa, conversei com o pessoal, para que colocássemos a instrução em vigor, mas ninguém deu retorno. Na verdade, eu acho que houve até certa rejeição em impor rotinas e prazos para cada pessoas em relação aos processos. (grifo nosso).

A fala da Servidora parece dar o entendimento de que não houve uma ‘missão de convencimento’, consoante citado por Caio, mas apenas uma tentativa, tanto que ela menciona que fracassou pois “não houve retorno” dos servidores.

Sobre as dificuldades de funcionamento da unidade de controle interno, a análise conjunta de todos os depoimentos revelam, portanto, que embora a resistência por parte dos servidores e chefias possa ser um dos problemas, não é o único. A falta de uma “missão de treinamento, convencimento, de diálogo com os departamentos”, nas palavras de Caio, pode ser a principal dificuldade de funcionamento do sistema. Vale ressaltar, no entanto, que há outras resistências possíveis de ocorrerem na prática, as quais as entrevistas não tenham identificado. Cita-se, por exemplo, as resistências advindas do próprio prefeito municipal, que podem ocorrer e, nesse caso, constituir uma hipótese de dificuldade de funcionamento atribuída unicamente a resistência do gestor.

4.4. Da experiência do município com rotinas internas de procedimentos quando da realização dos atos administrativos

Outro tópico da entrevista teve como foco a existência ou não de rotinas internas de procedimentos nos departamentos e os efeitos dela decorrentes. Sobre este assunto, foram entrevistados apenas 04 (quatro) servidores (ficando de fora o controle interno) e o resultado obtido demonstrou que, em maior ou menor abrangência (em um ou mais atos), existe o sistema de rotinas internas em todos os departamentos.

De acordo com a entrevista, o departamento de compras é totalmente orientado por rotinas internas, elaboradas pelo próprio setor. Como relatou o Servidor Tício,

Existe. Nós temos um checklist geral, desde o início do protocolo do processo. Ai nós temos a questão de departamentos solicitantes das requisições, depois nos temos os pareceres que são os contábeis, financeiro e o jurídico, então a gente tem esse checklist geral para a gente não deixar nenhum desses passos sem ser finalizado, para a gente continuar o próximo, e além disso lá no fim do checklist a gente tem os contratos e as atas e a homologação que vem antes desse procedimento

Já na tributação, Mécio relatou existir rotina interna apenas em um procedimento: “só a isenção de IPTU que tem a padronização”. No Instituto de Previdência, o servidor Semprônio também instituiu rotina interna para alguns procedimentos, com base em orientação normativa do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

A gente que cria uma certa rotina na medida do possível para poder realizar com mais eficiência o nosso trabalho. As normativas que a gente utiliza a do tribunal de contas. Do departamento não existe um ato normativo. Desde que a gente entrou, a gente procura cumprir essas normativas.

A Contabilidade também relatou utilizar as rotinas internas como controle em alguns departamentos, e que está ampliando o método gradativamente:

Sim, a gente tem o controle. Tem uns que sempre teve, e tem uns a pouco tempo, e tem uns que de acordo com a necessidade a gente vai implantando.

As pesquisas revelam, portanto, que o município possui experiência, ainda que de forma inicial, sobre o método de rotinas internas de procedimentos. Quanto a isso, os depoimentos revelaram avanços rumo à eficiência dos atos administrativos. É o que se pode extrair dos depoimentos a seguir:

- a) Servidor Tício - (...) sempre existiu, mas, não com a, não vou disser perfeição, mas não como está sendo hoje, porque hoje tá funcionando bem melhor. **Com o checklist, a gente consegue, tem o controle dos prazos. Antes a gente não tinha e de repente uma licitação de abertura de 15 dias gastava uns 40 dias para abrir e hoje não, hoje você tem o prazo cumprido na risca, o máximo que pode tardar e 20 dias.**
- b) Servidor Mécio - **Foi o que melhorou bastante.** A isenção era feito a 'Deus dará'. Todo mundo chegava ali e fazia e não tinha nenhum procedimento adotado. A partir da implantação, aí sim, começou a se observar e evoluiu bastante o funcionamento a isenção. **Antes de implantar a padronização ocorria que, muitas pessoas que não teria direito a isenção, eram contempladas com a isenção.** (...).
- c) Servidor Semprônio - Antes, pelo que eu tenho conhecimento, não era observada essas normativas. **Então, muitas vezes o processo de aposentadoria ia para o tribunal de contas, voltava solicitando documento, gerava bastante atrasos no registro desses processos. Aí a gente passou a criar uma rotina, verificando as resoluções do tribunal de contas e elaborando um checklist para que a gente pudesse mandar os processos com todas as documentações exigidas pelo tribunal de contas, e a partir daí os processos começaram a serem todos aprovados.** Raramente voltava algum processo. Ficou bem melhor.
- d) Servidor Caio - **O resultado é muito bom, evita desperdício de tempo, perca de prazo, perca de dinheiro, desaprovação de contas, inelegibilidade de prefeito, é evita muitas ações negativas para o município.** O controle é essencial. (grifo nosso)

Nos atos realizados sem rotinas internas, foi questionado aos entrevistados se havia outra forma de controle interno (autocontrole) quanto ocorria a execução do ato. As respostas foram as seguintes:

- a) Servidor Mécio - Não existe nenhum controle. O que nós fazemos é corriqueiro do departamento, mas não existe nenhum controle sobre os atos praticados.
- b) Servidor Semprônio - Sim. A gente procura verifica nas leis se tudo está correto. A gente tenta da melhor maneira possível conseguir seguir pelo menos o que está nas leis.
- c) Servidor Caio - Pouquíssimos.

Vale ressaltar que as formas de rotinas internas existentes foram aplicadas

pelos próprios setores, não partindo de nenhuma orientação normativa organizada, sejam oriundas do Sistema de Controle interno, sejam de outras naturezas.

Mesmo assim, os métodos aplicados, de acordo com as entrevistas, tem apresentado relevantes resultados, entre os quais:

- a) Servidor Tício - (...) **Antes (...) uma licitação de abertura de 15 dias gastava uns 40 dias (...) hoje você tem o prazo cumprido na risca.**
- b) Servidor Mécio - (...) **Antes de implantar a padronização ocorria que, muitas pessoas que não teria direito a isenção, eram contempladas com a isenção. (...).**
- c) Servidor Semprônio - (...) **muitas vezes o processo de aposentadoria ia para o tribunal de contas, voltava solicitando documento, gerava bastante atrasos no registro desses processos. (...) e a partir daí os processos começaram a serem todos aprovados.**
- d) Servidor Caio - **evita desperdício de tempo, perda de prazo, perda de dinheiro, desaprovação de contas, inelegibilidade de prefeito, é evita muitas ações negativas para o município. (grifo nosso)**

Convém observar que os relatos dos entrevistados dão contas de irregularidades gravíssimas que eram perpetradas antes da instituição das rotinas. Cite-se apenas a relatada pelo Senhor Mécio, de se conceder isenção sem verificar se o contribuinte atendia ou não os requisitos, resultando na concessão de isenção tributária a que a lei não autorizava, configurando renúncia de receita.

Ao lado disso, pode-se citar as desaprovações de contas, perdas de recursos, demora de registro de processos de aposentadoria pelo Tribunal de Contas, dentre outros, tudo motivado por falta de controle interno dos atos administrativos, quando executados sem rotinas internas pré-estabelecidas.

A experiência do município com rotinas internas de procedimento, portanto, tem demonstrado ser um método eficaz como instrumento de controle interno concomitante, uma vez que apresenta agilidade nos procedimentos, evitado ilegalidades, reprovações de contas, perda de prazo, de verbas públicas, dentre outros resultados negativos.

4.5. Da viabilidade e aceitabilidade da expansão do método de controle concomitante através de rotinas internas de procedimentos

A entrevista revelou algumas características relevantes da estrutura administrativa do município de Janiópolis, principalmente sob o enfoque da atuação do controle interno. Através dos dados coletados, foi possível observar experiências positivas e negativas vivenciadas pelos servidores, enquanto técnicos e gestores públicos.

Dentre os entrevistados, o Senhor Tício demonstrou possuir maior domínio sobre a gestão do serviço público que executa. De acordo com ele, 100% dos serviços que executa possuem rotinas internas implantadas e o resultado tem sido a eficiência e agilidade dos serviços, não obstante, pela análise dos conteúdos, o departamento tenha recebido alguma atuação do controle interno após a realização dos atos.

Já o Senhor Mécio, chefe do setor de tributação do município, relatou que o departamento não possui ferramenta de controle e, ressalvada um único procedimento com rotina, os demais são executados todos sem planejamento, não existindo sequer ferramenta de controle de prazos e metas. Todos os entrevistados, entretanto, declararam que os resultados da implantação de rotinas interna dos procedimentos têm sido positivos. Já o controle interno declarou ter havido dificuldade de implantar uma única rotina entre os departamentos.

O Município, no entanto, necessita de urgentes mudanças de comportamento no tocante a controles, uma vez que a falta de ferramentas simples estão culminando com irregularidades extremamente complexas, a exemplo do último parecer do Tribunal de contas, citado na parte introdutória do presente trabalho, cuja ausência de controle do limite de suplementação culminou com irregularidade insanável. Nesse contexto, para livrar o município de tal constrangimento, seria necessário apenas que o departamento competente, munido de uma ferramenta simples de controle, enviasse à Câmara Municipal, assim que esgotasse o limite de créditos adicionais, um projeto de Lei abrindo e ampliando o referido limite.

Uma vez extrapolado o limite, no entanto, não existe forma legal de se corrigir o erro, pois corresponde à despesa realizada pelo município sem a correspondente autorização da Câmara Municipal. Diante de todo este contexto, foi inserido na entrevista com os servidores dois tópicos tendentes a medir o grau de aceitação,

tanto da implantação de rotinas internas de procedimento, quanto da instalação efetiva das unidades seccionais de controle em cada departamento.

Para o servidor Tício, que já possui a prática, em seu departamento, de utilizar em 100% de seus atos, a rotina interna de procedimento e o controle interno, o sistema

(...) com certeza contribuiria para melhoria da questão do serviço da administração pública, porque como é uma unidade pequena, o volume de documentos não deixa de ser grande, então o trabalho do controle interno é muito árduo, muito complicado, muitas demanda, então se cada departamento implantar, de repente diminuiria a demanda de serviço para o controle interno e facilitaria para ela também, e evitaria falhas, que de repente pode ser corrigida com o passar do tempo.

Especificamente sobre a implantação de rotinas de procedimentos, o servidor declarou que, na sua visão, o resultado seria 100% e fez um importante relato:

Só não é seguido tudo isso em todos os departamentos por desconhecimento, ou falta de interesse pelos próprios chefes de departamento, ou até mesmo de alguém, ou do servidor, ou do próprio controle interno fazer essa indicação. Mas se todos seguissem com certeza a administração pública seria bem melhor controlada e evitaria vários transtornos.

O Depoimento de Mécio foi no mesmo sentido:

seria o ideal para o funcionamento da administração. Hoje, se normatiza o funcionamento de todos os setores, padroniza, coloca uma seccional do controle interno em cada departamento, tanto tributação, saúde, recursos humanos contabilidade, obras e viação, seria o ideal para o funcionamento da administração pública.

(...) No início teria resistência, como tudo para implantar hoje, para melhorar, para fiscalizar, tem resistência. Mas seria o ideal para o bom funcionamento a implantação do controle interno em cada departamento. Seria excelente, inclusive aqui no nosso departamento. Seria perfeito se pudesse implantar.

Para Semprônio, diretor da previdência municipal, o resultado seria muito bom se houvesse a implantação das seccionais:

seria melhor porque teria alguém para auxiliar a gente no nosso trabalho, para que nós não faça alguns procedimentos errados. No município como todo seria ótimo, porque o município, na administração, seria muito mais eficiente do que é hoje.

Em relação à expansão do método de controle concomitante através de rotinas internas de procedimentos, com base em sua experiência ressaltou que

(...) a eficiência muito maior, porque a parte dos processos de aposentadoria, onde existe essas normas seguidas, funciona muito bem. Raramente acontece um problema. Os prazos são cumpridos. Então eu acho que seria muito importante se houvesse nas demais rotinas, essa

normatização. Vai ter alguma coisa que vai mudar né, alguma coisa de burocrático pode até acontecer, mas eu acredito que no todo, a eficiência seria muito melhor.

Caio fez importante consideração sobre o tópico:

(...) primeira coisa, **a partir do momento que você consegue passar a mensagem que o controlador interno está ali para ajudar a fazer as rotinas e fazer o departamento dê mais resultado, mais controle e melhorar, no geral, a administração, acho que essa é a parte mais difícil.** A partir desse momento, a pessoa com certeza vai se abrir a ajudar a implantar essas rotinas. Não vejo tanto problemas assim. O resultado vai ser ótimo. **A partir do momento que você implanta rotinas em controle interno, você tem mais segurança daquilo você está fazendo. Mais controle. Os resultados são melhores. Você consegue visualizar os resultados, mede ele as vezes melhor.**

Como se nota, Caio voltou a defender que a expansão do controle interno como sistema depende do responsável pela Controladoria Central conseguir passar a mensagem, aos Departamentos, de que sua atuação é benéfica, ou seja, é para ajudar, é positiva. A opinião de Rosa, controladora geral do município, sobre a expansão do método de controle concomitante através de rotinas internas de procedimentos não destoou dos demais entrevistados:

eu acho assim, que haveria mais agilidade em relação aos processos e que a gente não estaria simplesmente trabalhando para cumprir prazos ou as leis, mais estaria agilizando processos e estariam mais em ordem, mais em dia.

Na sequência desta manifestação, foi colocada para a Servidora a questão do recente parecer pela reprovação de contas, se na sua visão, teria alguma relação com falta de controle interno concomitante estabelecido nos atos, através de rotinas internas de procedimentos. A resposta da servidora revelou a sua principal dificuldade: interagir com os departamentos:

Eu acredito que **um pouco essa falta de rotina e essa falta de realizar reuniões.** Eu acho que **se a equipe se integrasse mais, conversasse mais, fizesse, tipo assim, a cada 15 dias uma reunião, um encontro uma integração, a gente poderia ter um trabalho melhor e evitaria muitos problemas, que até pareceres negativos.**

A fala da servidora resume o objetivo da lei municipal e do presente trabalho: a necessidade de se implantar:

a) Um método eficiente de comunicação entre setores e unidade central de controle; e

b) Um método eficiente de controle interno concomitante.

Nos termos da lei municipal e o que se defende seriam:

a) A instalação das unidades seccionais de controle interno, como forma de interação setor/unidade central de controle; e

b) A implantação/expansão do método de controle concomitante através de rotinas internas de procedimentos.

A pesquisa realizada demonstrou, portanto, considerável grau de aceitabilidade da expansão do método de controle concomitante através de rotinas internas de procedimentos.

4.6. Da proposta de controle concomitante através de rotinas internas de procedimentos

O objetivo principal desse trabalho foi propor um modelo de controle interno concomitante alicerçado em rotinas internas de procedimentos quando da realização dos atos administrativos. Um método eficiente, instituído através de ato normativo, prevendo que cada etapa dos processos administrativos siga parâmetros mínimos e máximos e passo a passo. Que a sequência de um ato do mesmo processo dependa do cumprimento do anterior, de forma que, além de cada agente controlar seus próprios atos (seguindo parâmetros e passo-a-passo), os próximos agentes que continuarão a tarefa (próxima etapa do processo) controlarão os atos praticados pelo agente anterior, pois não poderá iniciar sua etapa sem checar se a anterior foi adequadamente concluída.

No município de Janiópolis, como se não basta-se as inúmeras dificuldades e deficiências enfrentadas pela unidade administrativa, nota-se um ambiente propício para a implantação de um método de tal natureza, pelos seguintes motivos:

a) Primeiramente, a legislação municipal ampara e delega total poder normativo a unidade central de controle, especificando objetivamente a finalidade de estabelecer padronizações sobre formas de controle interno. É o que dispõe o artigo 8º da Lei Municipal nº 223/2007:

Art. 8º No desempenho de suas atribuições constitucionais e as previstas nesta Lei, o Coordenador da Unidade de Controle Interno **poderá emitir instruções normativas, de observância obrigatória no Município, com a**

finalidade de estabelecer a padronização sobre a forma de controle interno e esclarecer as dúvidas existentes. (Grifo nosso)

b) Conforme demonstrado através das entrevistas, o município já possui uma pequena experiência com o método de rotinas de procedimento e comprovação de resultado favorável. Com efeito, os Servidores entrevistados, **sem exceção**, revelaram que os atos sujeitos à rotina interna de procedimentos são menos suscetíveis à irregularidades e fracassos, bem como, apresentam alto grau de eficiência administrativa;

c) As entrevistas também demonstraram que os Servidores, na maioria, são efetivos e com suficiente grau de escolaridade, o que facilita o processo de implantação e expansão da ferramenta; e

d) Além disso, a própria legislação do controle interno autoriza a contratação de especialistas para que se coloque em prática, os objetivos da lei do controle interno municipal. É o que dispõe objetivamente o artigo 21 da Lei Municipal 223/2007,

Art. 21. Nos termos da legislação, poderão ser contratados especialistas para atender às exigências de trabalho técnico, nos termos da legislação vigente.

O único obstáculo a ser superado, portanto, além da elaboração das rotinas de procedimentos, seria o convencimento e aceitação do método pelos departamentos, embora o artigo 8º da lei municipal, anteriormente mencionado, disponha que as normativas do controle interno são de observância obrigatória. A implantação do método no município, portanto, pode ser executada através das seguintes etapas:

1º - formalização das seccionais de controle interno, em ato solene, com a indicação de um servidor de cada departamento, fortalecendo a representatividade de controle interno municipal;

2º - formada a equipe, proceder ao levantamento das rotinas já existentes nos departamentos;

3º - formalização das referidas rotinas, através da edição da competente instrução normativa;

4º - utilização dos casos de sucesso como método de incentivo aos demais

setores; e

5º - elaboração gradativa de novas rotinas através de instrução normativa, com a participação (no ato da elaboração) dos departamentos que executarão a rotina, iniciando-se dos procedimentos mais críticos;

No tocante a elaboração das rotinas propriamente ditas, uma instrução normativa poderá instituir, de acordo com a natureza de cada ato:

- a) um checklist de requisitos essenciais;
- b) a regulamentação da tramitação e condutas, com descrição detalhada de cada etapa ou requisito para que um ato seja completo, legal e eficiente; e
- c) um rol de requisitos mínimos a serem analisados ou matérias que devem fazer parte de um determinado documento ou parecer.

Os checklist servirão para que o ato, ao ser executado, se revista de todas as formalidades legais. Enquanto não se verificar o cumprimento de todos os requisitos básicos, a autoridade não decide sobre o referido ato.

Tomando como exemplo um ato de aprovação de loteamento, teremos:

Nº	REQUISITO	ATENDE?		DEPARTAMENTO RESPONSÁVEL
		SIM	NÃO	
1	Se as dimensões mínimas do terreno atendem aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.			Planejamento
2	Se o local onde se pretende construir o loteamento é zona urbana.			Jurídico
3	Atestar que o loteamento não será construído. I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.			Meio Ambiente
4	Atestar que as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada			Engenharia

Nº	REQUISITO	ATENDE?		DEPARTAMENTO
	por lei municipal para a zona em que se situem.			
5	Atestar que o projeto respeita, se for o caso, ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;			Engenharia
6	Atestar que as vias de loteamento articularão com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.			Engenharia
7	Opinar sobre a faixa non aedificandi destinada a equipamentos urbanos (equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgostos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica, etc.			Planejamento
8	Definir ou aprovar as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, indicando: I - as ruas ou estradas existentes ou projetada, que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas; II - o traçado básico do sistema viário principal; III - a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público; IV - as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não edificáveis; V - a zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis.			Planejamento
9	Aprovar os desenhos e atestar que contém, ao menos: I - a subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numeração; II - o sistema de vias com a respectiva hierarquia; III - as dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, pontos de tangência e ângulos centrais das vias; IV - os perfis longitudinais e transversais de todas as vias de circulação e praças; V - a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas; VI - a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais.			Engenharia e Planejamento
10	Aprovar o memorial descritivo e atestar que o mesmo contém pelo menos: I - a descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas de uso predominante; II - as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas; III - a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato de registro do			Engenharia

N°	REQUISITO	ATENDE?		DEPARTAMENTO
	loteamento; IV - a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências.			

QUADRO 02 – EXEMPLO DE CHEKLIST DE PROCEDIMENTO

Fonte: Elaborado pelo autor (2012)

O roteiro de tramitação servirá para orientar a realização do procedimento, desde o início até a sua conclusão, bem como, estabelecendo a ordem de tramitação, os departamentos que obrigatoriamente devem manifestar no processo ou executar tarefas específicas, as atribuições de cada setor e o prazo máximo de execução de cada tarefa.

Tomando como base a regulamentação de um processo de compras, teremos o seguinte exemplo:

INSTRUÇÃO NORMATIVA N° (.....), DE (...) DE (...) DE (...)

SÚMULA: DISPÕE SOBRE O TRÂMITE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE CONTRATAÇÃO DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE JANIÓPOLIS E DETERMINA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A Controladora Interna do Município, Sra (...), no uso de suas atribuições legais estabelecidas no artigo 8º da Lei Municipal n° 223/2007, RESOLVE:

Art. 1º - Regularizar o trâmite dos processos administrativo de compras ou contratações.

Capítulo I Do Requerimento

Art. 2º - Todo processo de compra, contratação ou locação será iniciado através de Requerimento da Autoridade responsável pelo respectivo Departamento, que indicará de forma clara e objetiva o seu objeto, finalidade e justificativa, nos termos do artigo 38 da Lei 8.666/93.

§ 1º - Será considerado descrito de forma clara e objetiva o objeto quando a Autoridade requerente fornecer todos os parâmetros necessários à aquisição ou contratação, descrevendo-o de forma que exclua as possibilidades de interpretação por parte dos proponentes, de produtos ou prestação de serviço que não atenda ao nível mínimo de qualidade exigido para prestação do serviço público.

§ 2º - A responsabilidade pela correta descrição do objeto é da Autoridade Requerente.

§ 3º - Na descrição do objeto, é vedada a indicação de marca ou de qualquer referência que vincule a contratação a somente um fornecedor, salvo nas hipóteses em que, comprovadamente, somente um fornecedor atender ao objeto, devendo tal situação ser devidamente justificada.

Capítulo II Do Protocolo

Art. 3° - O processo de compra, contratação ou de locação iniciar-se-á com o protocolo do requerimento da Autoridade requerente no Setor de Protocolo do Município, o qual fornecerá o respectivo comprovante, que a Autoridade requerente manterá em arquivos próprios para acompanhamento posterior.

Art. 4° - Uma vez protocolado, o Departamento de Protocolo, no prazo máximo de 03 (três) horas, encaminhará o Requerimento, devidamente protocolado, para o Departamento de compras, que providenciará a formação do valor de referência e a Autorização respectiva.

Capítulo III Da formação do termo de referência, autorização e autuação

Art. 5° - Recebido o requerimento, o Departamento de Compras no prazo de 02 (dois) dias tomará as seguintes providências:

I – Verificará a existência de processos com idênticos objetos, ou que possam ser unificados, para economia processual;

II – uma vez saneados, o Departamento encaminhará os Processos para a Autorização da Autoridade competente.

III – Estando os processos instruídos com a respectiva autorização, o Departamento procederá a autuação dos mesmos e providenciará o valor de referência de cada item ou lote, que será formado a partir da pesquisa de valor de mercado do objeto da contratação.

§ 1° - Sempre que possível, o Departamento providenciará a juntada dos referidos documentos (orçamento ou similar) ao processo.

§ 2° - Quando por motivo justificado, os documentos que instruem a cotação não puderem ser juntados ao processo, tal situação deverá ser certificada no processo, pelo Agente Público que realizou as cotações/orçamentos, sob pena de ser responsabilizado por eventual superfaturamento, nos termos do artigo 25 § 2° da Lei 8.666/93.

§ 3° - Após a conclusão da autuação, estando o processo devidamente instruído com a Autorização respectiva e formado o valor de referência de cada item ou lote, o Departamento encaminhará o processo para o Departamento Contábil.

Capítulo IV Da indicação do Recurso próprio para despesa

Art. 6° - O Departamento Contábil, no prazo máximo de 01 (um) dia útil, indicará o recurso próprio para a despesa, nos termos do artigo 38 da Lei 8.666/93, bem como, para fins de controle da não incidência em fracionamento de despesa (artigo 23 § 5° da lei 8.666/93), a indicação do total já empenhado no respectivo elemento:

I – Das dispensas por limite, nos termos do artigo 24 inciso I e II da lei 8.666/93;

II – Das licitações na modalidade convite, nos termos do artigo 23 inciso I alínea 'a' e inciso II alínea 'a' da Lei 8.666/93;

III – Das licitações na modalidade tomada de preço, nos termos do artigo 23 inciso I alínea 'b' e inciso II alínea 'b' da lei 8.666/93.

Parágrafo Único – Estando conclusa a indicação do recurso e o relatório, o Departamento Contábil providenciará a remessa do Processo ao Departamento Jurídico.

Capítulo V

Do Parecer Jurídico

Art. 7º - O Departamento Jurídico dentro de 02 dias úteis analisará a legalidade do referido ato, bem como, indicará expressamente, através de Parecer Jurídico:

I – A forma de contratação, considerando o objeto, o valor e as despesas já empenhadas no referido elemento (fracionamento de despesa):

a) Se contratação direta (dispensa por limite ou justificada; inexigibilidade de licitação);

b) Se através de licitação (pregão, convite, tomada de preço, concorrência ou concurso);

II – o tipo da licitação, nos termos do artigo 45 § 1º da lei 8.666/93;

III - Prazo de publicação dos editais ou do convite, quando for o caso, bem como, forma de contagem (dias úteis ou corridos) nos termos do artigo 21 da Lei 8.666/93 e Lei 10.520/02;

IV – Local de publicação, nos termos do artigo 21 da Lei 8.666/93;

V – As certidões e outros documentos imprescindíveis no ato da contratação.

VI – A indicação da Minuta de licitação e contrato pré-aprovados e no número do Parecer que aprovou as referidas Minutas.

§ 1º - Se o processo não estiver instruído com os elementos essenciais (Autorização, indicação do recurso, do objeto, etc.), mas tendo sido identificada a licitude do objeto e concluído pela possibilidade de seguimento do processo, o Departamento Jurídico encaminhará cópia do parecer jurídico ao Departamento solicitante, para que este providencie, no prazo máximo de 24 horas, a regularização do processo, sob pena de ser responsabilizado pela morosidade que ocasionar sua demora.

§ 2º - Se o processo contiver vício que inviabiliza o seu seguimento, o Departamento jurídico indicará fundamentadamente as razões e remeterá o processo ao Departamento solicitante para adequações.

Art. 8º - Concluso o Parecer, o Departamento Jurídico providenciará a remessa do processo:

I – Ao Departamento de Compras, quando se tratar de Contratação direta por inexigibilidade ou dispensa de licitação;

II – Ao departamento de licitação, quando for necessária a realização do certame.

Capítulo VI Das Licitações

Art. 9º - Recebido o processo, o Departamento de Licitação terá o prazo máximo de 02 (dois) dias úteis para efetuar a publicação do Edital ou enviar os convites e afixar os avisos, quando for o caso, obedecendo ao prazo, local de publicação e demais orientações repassadas pelo Departamento Jurídico, bem como, utilizando como preço de referência, a média juntada ao processo, pelo Departamento de Compras.

Art. 10º - Quando se tratar de produto ou serviço que exija conhecimentos específicos, a Comissão de Licitação, sem prejuízo da prerrogativa de solicitar amostra, comunicará ao Departamento competente para que, no dia e hora da abertura das propostas, envie um Servidor capacitado para verificar a consonância das propostas com a descrição do objeto.

Art. 11º - Na ata de julgamento das licitações, a Comissão fará constar expressamente, ao final de ambas as fases, se houve ou não intenção de recurso.

§ 1º - Havendo intenção de recurso, a Comissão suspenderá o ato e publicará extrato do julgamento da habilitação ou proposta, declarando aberto o prazo recursal, nos termos do artigo 109 da Lei 8.666/93.

§ 2º - Ao fim do prazo recursal:

I – se for apresentado algum recurso, a Comissão publicará aviso, declarando aberto o prazo para impugnação, nos termos do artigo 109 § 3º da Lei 8.666/93. Após decorrido o prazo de impugnação, a Comissão encaminhará o processo para o Departamento Jurídico que, em 24 horas, elaborará Parecer sobre os recursos e impugnação apresentados. De posse do Parecer, a Comissão manterá ou reconsiderará sua decisão. Se mantiver, encaminhará o processo para a Autoridade Superior para decisão, nos termos do artigo 109 § 4º da Lei 8.666/93.

II - não havendo apresentação de recurso, a Comissão publicará a data de abertura da segunda fase ou do resultado final, conforme o caso, remetendo o processo para o Departamento Jurídico para parecer final.

Art. 12º - O Departamento Jurídico elaborará Parecer final em 24 horas e remeterá o processo para o Departamento de Compras que, após os procedimentos de praxe e no prazo máximo de 24 horas, encaminhará o processo para Homologação da Autoridade competente e publicação.

§ 1º - Não havendo manifestação de intenção de recurso na última fase, conforme previsão expressa em Ata de Julgamento e estando o processo instruído com documento emitido por todos os Licitantes, que concordam com a decisão da Comissão e declaram expressamente não ter interesse de interpor recurso, poderá a Autoridade superior, ato contínuo, proceder a homologação e publicação da Licitação.

§ 2º - Não estando o processo instruído com tais documentos, somente após decorrido o prazo recursal, poderá a Autoridade superior homologar o resultado final.

Capítulo VII Da contratação direta

Art. 13º - Nos processos de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, após o Parecer Jurídico, o Departamento de Compras, no prazo máximo de 02 (dois) dias providenciará a documentação necessária de comprovação de regularidade das Empresas que apresentaram o menor preço e remeterá o processo para homologação da Autoridade competente.

Art. 14º - Após a homologação, o Departamento de Compras, no prazo máximo de 02 dias, preencherá a minuta de contrato já aprovados pelo Departamento Jurídico, ou documentos que o substitua, na forma do artigo 62 da Lei 8.666/93, acompanhado da devida publicação dos extratos, o processo será encaminhado à Unidade de Controle Interno.

Parágrafo Único – O Departamento de Compras designará um Servidor para atuar exclusivamente no setor de homologação e contratos.

Capítulo VIII Do Controle Interno

Art. 15º - Sem prejuízo do controle com preventivo e concomitante, a ser realizado a qualquer momento, a Unidade de Controle Interno analisará o processo e elaborará Parecer, emitindo os alertas e notificações ou determinando as correções ou complementações que forem necessárias.

Art. 16º - Os prazos dispostos neste Decreto poderão ser alterados, desde que devidamente justificados através de certidão, constante no respectivo processo, sob pena de responsabilidade do Servidor que deu causa.

Art. 17º - Esta Instrução Normativa entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

No tocante ao rol de requisitos mínimos a serem analisados ou matérias que devem fazer parte de um determinado documento ou parecer, a finalidade será assegurar que o técnico ao elaborar o parecer analise todos os elementos que um referido ato necessita ou que um documento seja emitido com todos os elementos que deve conter. Um exemplo de instrução normativa nesse sentido, é que determina que os pareceres jurídicos abordem, no mínimo os seguintes requisitos no tocante aos procedimentos licitatórios:

REQUISITO	FUNDAMENTO	SIM	NÃO	OBSERVAÇÃO
Existência de abertura formal de processo administrativo, autuado e protocolado.	Art. 38 caput da Lei 8.666/93			
Ato de designação da Comissão responsável pela condução do certame.	Art. 38 inciso III da Lei 8.666/93			
Numeração das páginas do processo.	Art. 38 caput da Lei 8.666/93			
Clareza, objetividade e justificativa na elaboração do objeto.	Art. 38 caput da Lei 8.666/93			
Realização de ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes.	arts. 7º, § 2º, inciso III, e 43, incisos IV e V, todos da Lei 8.666/1993			
Indicação do recurso próprio para a despesa.	Art. 38 caput da Lei 8.666/93			
Atestado de disponibilidade financeira.	Art. 1º § 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000			
Autorização da Autoridade competente, sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público.	Art. 38 caput da Lei 8.666/93 c/c Art. 1º § 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000			
Publicidade do Edital no diário Oficial e no Mural de Licitações TCE-Pr.	Instrução Normativa 37/09 do TCE/Pr.			
Conformidade do Edital.	artigo 3º e 4º da Lei 10.520 e artigo			

QUADRO 03 – ROL DE REQUISITOS MÍNIMOS A SER ANALISADOS EM PARECER JURÍDICO INICIAL DE LICITAÇÃO

Fonte: Elaborado pelo autor (2012)

A ideia exemplificada no item 03 já vem sendo discutida a nível de controle externo e empresas de informáticas. Essas Empresas, desenvolvem softwares que permite ao servidor, a partir da alimentação de um rol de informações básicas, emitir um determinado documento. Outra opção controla automaticamente os saldos conforme o uso do recurso, ferramenta esta que, aliada a um treinamento e

uma normativa que a torne obrigatório, poderia ter evitado o recente motivo de desaprovação de contas do município, qual seja, abertura de créditos especiais acima do limite estabelecido por lei.

A adoção da tecnologia da informática como ferramenta de controle interno foi objeto de reunião no próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, consoante comprova notícia, divulgada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE: 2012),

TCE e empresas de informática dialogam para aprimorar ferramentas do SIM-AM

Uma estratégica reunião para a melhoria da prestação de contas do dinheiro público paranaense foi realizada, no Palácio das Araucárias, nesta quinta-feira (9 de agosto). O Tribunal de Contas do Estado (TCE-PR) promoveu audiência pública com empresas de Tecnologia da Informação (TI) que prestam serviços a Prefeituras, Câmaras e outros órgãos municipais. O evento atraiu 81 especialistas e representantes do segmento, que se aprofundaram e sugeriram melhorias na versão 2013 do Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal (SIM-AM). A ferramenta do TCE viabiliza o controle sobre o dinheiro público movimentado por 1.300 entidades municipais e gerido por cerca de 13 mil profissionais de gestão pública no Paraná. **São essas empresas que desenvolvem programas informatizados capazes de atender às diretrizes técnicas e legais que uma conta pública deve obedecer.** (sem grifos no original).

A pertinência da implantação do referido sistema se embasa inclusive na citada decisão do Tribunal de Contas, recentemente divulgada, que reprovou as contas anuais do Poder Executivo. Em tal decisão, o reconhecimento da falta de controle interno concomitante ficou evidente, ao passo que o Tribunal resolveu “recomendar ao município que proceda à adequação do sistema de contabilidade e adote medidas visando conferir efetividade à execução do orçamento”.

A existência do referido sistema no município de Janiópolis, portanto, além de atender à recomendação do Tribunal de Contas do Estado em “adequar o sistema e adotar medidas visando conferir efetividade à execução do orçamento”, atrairia para cada Agente Público, a concomitância de três atribuições: realizar as atividades do dia a dia ao mesmo tempo em que realiza o autocontrole dessa atividade e controle das atividades desempenhadas nas etapas anteriores.

Tal sistema de controle, somada a unidade de controle interno, culmina na corresponsabilidade de todos os agentes envolvidos pela execução dos atos e processos, não somente quando levantado o problema pelos Órgãos de Controle

Interno, Ministério Público e Poder Judiciário, como ocorre atualmente, mas de forma preventiva, evitando que os atos contenha falhas ou irregularidades.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa evidenciaram que o município de Janiópolis carece de um sistema de controle interno mais eficaz, que possa salvaguardar o administrador público. Contudo, não se permite, com esta pesquisa, afirmar que os atos e fatos administrativos não se revestem de legalidade, nem tampouco que o sistema de controle interno não seja eficiente.

No tocante à qualificação dos servidores, tendo como parâmetro os servidores entrevistados, foi possível observar que apenas recentemente o município realizou concurso para as áreas técnicas. Os servidores ostentam níveis de responsabilidades muito altas em relação ao tempo em que atuam na área da administração pública e o município deixa a desejar em relação às qualificações e aperfeiçoamento.

Dessa forma, nem todos os servidores entrevistados estão inteirados de suas responsabilidades, quanto ao que exige a lei. Percebe-se que existem falhas de fácil solução em alguns dos campos de atuação do controle interno, as quais podem ser resolvidas pela responsabilização do servidor e capacitação do mesmo para o exercício da função no departamento que atua.

Prevalece a informalidade na comunicação, poucas reuniões gerenciais são realizadas, existe deficiência na estrutura administrativa, ausência de um sistema próprio de controle de metas e prazos, não há sistema de controle interno nos setores da administração e quando existem, não estão interligados com a unidade central de controle. Alguns servidores não estão preparados para controlar os bens e recursos que estão à disposição e não há controle interno prévio ou concomitante formalizado, nem instruções normativas.

A pesquisa identificou como principais dificuldades de funcionamento da unidade de controle interno a resistência por parte dos servidores e chefias, do sistema de controle atual, aliada a falta de se treinar, convencer e implantar nos departamentos, as seccionais de controle interno.

Embora haja essa fragilidade, a pesquisa revelou um lado bom: o município possui experiências positivas com rotinas internas de procedimento. Um dos entrevistados relatou que o departamento em que atua funciona 100% (cem por cento) através de rotinas internas e não se verificou nenhuma inconsistência nos atos sob sua responsabilidade. Este também foi o único departamento a declarar

que exerce um mecanismo de controle interno, embora seja dissociado da unidade central.

Tudo isso conduz à conclusão de que as rotinas internas são uma forma de controle interno concomitante eficiente a ponto de integrar o sistema de controle interno municipal a todos os servidores, bem como, que o município necessita de um método eficiente de comunicação entre setores e unidade central de controle, além da aceitabilidade por parte dos servidores, da implantação e/ou expansão dos referidos institutos.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Cláudio Weber; CAPOBIANCO, Eduardo Ribeiro. Licitações e contratos: os negócios entre o setor público e o privado. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/docs/licitcapobianco-abramo.pdf/>. Acesso em: 15 out 2012.

ANJOS, Luis Henrique Martins dos; ANJOS, Walter Jones dos. Manual de Direito Administrativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

ATTIE, William. Auditoria Interna. São Paulo: Atlas, 1992.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil (1988). 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL, Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Senado Federal: [Brasília], [1967]. <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaFormPesquisa.action>. Acesso em: 16 out. 2012.

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaFormPesquisa.action/>. Acesso em: 19 out 2012.

BRASIL, Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaFormPesquisa.action/>. Acesso em: 20 out 2012.

BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Senado Federal: [Brasília], [1993]. Disponível em: Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaFormPesquisa.action/>. Acesso em: 22 out 2012.**

BRASIL, Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.apeb.com.br/apeb/arquivo/legislacao/lei_9784.htm/. Acesso em: 23 out 2012.**

BRASIL, Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaFormPesquisa.action/>. Acesso em: 22 out. 2012.**

BRASIL, Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001. **Dispõe sobre as normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria_163.pdf/. Acesso em: 29 out 2012.**

CARVALHO FILHO José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 13ª ed. Rio de janeiro: Lumen Juris, 2005.

CAVALHEIRO, Jader Branco. O Controle Interno e Externo da Execução Orçamentária. Porto Alegre: 2001. Disponível em: <http://agms.sites.uol.com.br/texto-V.htm/>. Acesso em: 15 out 2012.

COELHO, José Nacip. Controle da Administração Pública. [S.l.], 2002. Disponível em: http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/. Acesso em: 22 out 2012.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. Controle Interno nos Municípios: orientação para implantação e relacionamento com os Tribunais de Contas. **São Paulo: Atlas, 2003.**

DANGUI, Janislei. História de Janiópolis. **Janiópolis Querido Rincão.** Disponível em: <http://janiopolismeurincao.blogspot.com.br/>. Acesso em 1 set 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 68.

FERREIRA, Aurélio Buarque Holanda. Minidicionário da Língua Portuguesa. **3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Nova Fronteira, 1993.**

FILHO, Jofir Avalone. Responsabilidade Civil do Estado: consequências da omissão em fiscalizar e coibir o transporte coletivo clandestino. **Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=496>. Acesso em: 20 out 2012.**

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo.** 5. ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisas.** São Paulo: Atlas, 1988.

IBGE Cidades. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=411220#>. Acesso em 12 set 2012.

JANIÓPOLIS. Câmara Municipal. Lei Orgânica do Município de Janiópolis. **Janiópolis, 1992.**

JANIÓPOLIS. Câmara Municipal. LEI COMPLEMENTAR Nº 21/2010. DISPÕE SOBRE ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE JANIÓPOLIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, 2010.

JANIÓPOLIS. Câmara Municipal. RESOLUÇÃO Nº 001/2008. DISPÕE SOBRE A NOVA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E PLANO DE CARREIRA DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO DE JANIÓPOLIS E DETERMINA OUTRAS PROVIDÊNCIAS, 2008.

JANIÓPOLIS. Câmara Municipal. LEI COMPLEMENTAR 13/2006. DISPÕE SOBRE O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO E SOBRE A ENTIDADE DE PREVIDÊNCIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, 2006.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública: teoria e prática. 9º ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MACHADO Jr., José Teixeira; REIS. Heraldo da Costa. A Lei nº 4.320 comentada. 30ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamento de metodologia científica. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. Introdução à Administração. 5 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2000.

MEDAUAR, Odete. Constituição Federal - Coletânea de Legislação Administrativa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. Direito Administrativo Moderno. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 15º ed. ref. amp. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 1993.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa Social: Métodos e Técnicas. **3 ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1999.**

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. **17º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.**

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. O papel do controle interno na administração pública. 2002. Disponível em: [http:// www.ufrgs.br/necon/pciap.pdf/](http://www.ufrgs.br/necon/pciap.pdf/). Acesso em: **04 out. 2012**

SPIAZZI, Ilza Maria Barros. Explicação genérica sobre o controle interno e externo dos atos no procedimento licitatório. In: **Âmbito Jurídico**, nov/2001 [Internet] [http:// www.ambito-juridico.com.br/aj/da0040.htm/](http://www.ambito-juridico.com.br/aj/da0040.htm/). Acesso em: **25 out. 2012.**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Disponível em: <http://www.tce.pr.gov.br/publicacao.aspx?p=600894>. Acesso em 12 set. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Diário Eletrônico**, Curitiba, 2012, nº 480, página 04 à 05, Divulgação: 04 de Setembro de 2012; Ano VIII. Disponível em www.tce.pr.gov.br. Acesso em 14 de Setembro de 2012.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Estudo e pesquisa em Administração.** Capes, Florianópolis: 2009.

7 – APÊNDICES

APÊNDICE 01 - MODELO DO REQUERIMENTO PROTOCOLADO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JAIR JANUÁRIO DETÓFOL, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JANIÓPOLIS, ESTADO DO PARANÁ

OSÉIAS ANDRADE BRAGA, (...), vem respeitosamente à Vossa Excelência, expor e requerer o seguinte:

1 – O requerente é pós-graduando do curso de especialização em gestão pública municipal, junto à Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

2 – Para conclusão do referido curso, é requisito que o requerente elabore uma monografia sobre temas ligado a gestão pública. Assim sendo, o requerente escolheu elaborar seu trabalho de pesquisa na área de controle interno, tendo a intenção de realizar uma análise do sistema de controle interno do Município de Janiopolis.

3 – O trabalho terá como foco, propor um modelo de controle interno concomitante, alicerçado em rotinas internas de procedimentos quando da realização dos atos administrativos, para tanto, pretende o requerente:

- a) Analisar a qualificação dos Servidores e seu comprometimento com o autocontrole dos atos que executa;
- b) Analisar o desempenho da Unidade desde a sua criação, os métodos que tem sido aplicado para a realização das atividades de controle e o envolvimento dos Servidores;
- c) Verificar as dificuldades de funcionamento da Unidade de controle interno
- d) Analisar se existe algum tipo de controle interno concomitante inserido através de rotinas internas de procedimentos (passo a passo normatizado, checklist, etc.) no ato da elaboração dos processos e procedimentos

administrativos, se utiliza outras formas de autocontrole dos atos administrativos ou se não há controle concomitante; e

- e) Analisar a viabilidade e aceitabilidade da expansão do método de controle concomitante através de rotinas internas de procedimentos.

Pretende, por fim, realizar entrevista com cinco servidores, sendo um de cada um dos seguintes Setores:

- a) Unidade central de controle interno;
- b) Departamento de contabilidade;
- c) Departamento de compras e licitações;
- d) Departamento de tributação;
- e) Regime próprio de previdência municipal.

4 – Ante ao exposto, requer, digno-se Vossa Excelência em autorizar a realização do referido estudo, salientando que, caso seja aprovado pela banca examinadora, será objeto de divulgação pública, com exceção da identidade dos entrevistados, que serão preservadas.

São os termos em que, pede e espera deferimento.

Boa Esperança, 15 de Agosto de 2012.

OSÉIAS ANDRADE BRAGA

APÊNDICE 02 - MODELO DO OFÍCIO ENVIADO AOS SERVIDORES ENTREVISTADOS

Ofício nº ____/2012

Boa Esperança, 05 de Novembro de 2012.

Prezado Senhor

Cumprimentando-o, faço uso do presente para expor e ao final requerer o seguinte:

1 – O subscritor do presente é pós-graduando do curso de especialização em gestão pública municipal, junto à Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

2 – Para conclusão do referido curso, é requisito que elabore uma monografia sobre temas ligado a gestão pública. Assim sendo, o requerente escolheu elaborar seu trabalho de pesquisa na área de controle interno, tendo a intenção de realizar uma análise do sistema de controle interno do Município de Janiópolis.

3 – O trabalho terá como foco, propor um modelo de controle interno concomitante, alicerçado em rotinas internas de procedimentos quando da realização dos atos administrativos, para tanto, pretende o requerente:

- a) Analisar a qualificação dos Servidores e seu comprometimento com o autocontrole dos atos que executa;
- b) Analisar o desempenho da Unidade desde a sua criação, os métodos que tem sido aplicado para a realização das atividades de controle e o envolvimento dos Servidores;
- c) Verificar as dificuldades de funcionamento da Unidade de controle interno
- d) Analisar se existe algum tipo de controle interno concomitante inserido através de rotinas internas de procedimentos (passo a passo normatizado, checklist, etc.) no ato da elaboração dos processos e procedimentos

administrativos, se utiliza outras formas de autocontrole dos atos administrativos ou se não há controle concomitante; e

- e) Analisar a viabilidade e aceitabilidade da expansão do método de controle concomitante através de rotinas internas de procedimentos.

Pretende, por fim, realizar entrevista através de tópicos semiestruturados com cinco servidores, sendo um de cada um dos seguintes Setores:

- b) Unidade central de controle interno;
- b) Departamento de contabilidade;
- c) Departamento de compras e licitações;
- d) Departamento de tributação;
- e) Regime próprio de previdência municipal.

4 – A entrevista será gravada em áudio e não será divulgada ao público em nenhuma hipótese. Mesmo no corpo do trabalho, durante a discussão dos resultados, serão utilizados pseudônimos ou outra forma de preservar a identidade de cada entrevistado.

Ante ao exposto, solicito respeitosamente, digno-se Vossa Senhoria em conceder a entrevista, para a finalidade já mencionada.

Sendo o que se apresenta para o momento, aproveito a oportunidade para renovar os votos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

OSÉIAS ANDRADE BRAGA

Ao Ilmo. Sr.

Servidor Público do Município
Janiópolis, Paraná

APÊNDICE 03 - COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS DA ENTREVISTA

OBJETIVO ESPECÍFICO 1	Analisar a qualificação dos servidores e seu comprometimento com o autocontrole dos atos que executa
	1.1 - Qual Setor/Departamento atua no município
1° Entrevistado	Compra e licitações
2° Entrevistado	Setor da tributação.
3° Entrevistado	No instituto de previdência municipal
4° Entrevistado	Contabilidade
5° Entrevistada	Controle interno
	1.2 - Qual a forma de provimento no serviço público
1° Entrevistado	Efetivo.
2° Entrevistado	Efetivo. Tenho uma função gratificada.
3° Entrevistado	Eu sou servidor efetivo. Diretor do fundo previdenciário
4° Entrevistado	Sou servidor efetivo. Chefo o setor de contabilidade
5° Entrevistada	Sou efetiva por cargo de contadora, e função de controle interno
	1.3 - Há quanto tempo está no serviço público municipal
1° Entrevistado	Como efetivo há 04 anos. Entre todo o período, efetivo e comissionado, há 10 anos.
2° Entrevistado	Há 3 anos e oito meses.
3° Entrevistado	Eu atuo no serviço público a 28 anos
4° Entrevistado	Desde 2004.
5° Entrevistada	Há dois anos e oito meses.
	1.4 - Qual o nível de escolaridade
1° Entrevistado	3º grau completo e especialização em administração pública.
2° Entrevistado	Superior completo
3° Entrevistado	Superior completo
4° Entrevistado	Eu sou formado em contabilidade e em gestão pública, e tenho duas pós-graduações na mesma especialização.
5° Entrevistada	Pós-graduação.
	1.5 - Se frequenta ou frequentou algum curso de treinamento ou aperfeiçoamento na área em que atua e com que frequência
1° Entrevistado	Todos os cursos que são disponibilizados pelo município, desde tribunal de contas ou qualquer outro particular, a gente participa. 3 curso ao ano.
2° Entrevistado	Sim. Duas vezes por ano.
3° Entrevistado	Já frequentei. Atualmente não, pelo município não.
4° Entrevistado	Sempre que possível a gente está fazendo esses treinamentos 2, 3, 4, 5 vezes por ano, depende quanto a necessidade.
5° Entrevistada	Tenho participado de cursos do tribunal de contas. Pouca frequência.
	1.6 - Como ocorre a comunicação entre os setores da Administração Municipal

1° Entrevistado	É feito da seguinte forma: através de protocolos. Só que como a unidade administrativa é muito pequena, nós temos contato com todos os servidores. Ocorre que algumas vezes a gente não utiliza o protocolo. A gente vai direto no departamento e conversa, e já vai e resolve mais rápido do que a gente estar protocolando. É para ajudar a dar uma agilidade no processo e para agilizar mais o processo a gente acaba não seguindo.
2° Entrevistado	A maioria das vezes informal. Raras vezes escrito por ofício.
3° Entrevistado	É, na maioria das vezes é informal
4° Entrevistado	Sempre prevalece a informalidade. É pessoas muito amigas e acaba sendo bem informal. Pouca formalidade.
5° Entrevistada	Na verdade, nos falta comunicação. Nós poderíamos realizar mais reuniões, mais encontros, discutir os problemas. É pouca conversa formal. Mais informal. Pouca coisa por ofício, por protocolo.
	1.7 - Se há setores ou falta de setores da administração municipal que prejudicam o desempenho de suas funções
1° Entrevistado	No nosso município acho que não chegou a esse ponto ainda, por que todo mundo dá sua parcela de participação, mesmo que de repente está com uma demanda alta de serviço, mas a gente acaba concluindo os processo nos prazos que a gente prevê.
2° Entrevistado	Sim. O setor que vai faltar para nós seria fiscalização. Hoje o município não tem nenhum setor de fiscalização de tributo e nenhum setor de fiscalização, exceto o sanitário.
3° Entrevistado	Olha, eu acho que deveria ter a chefia de gabinete mais atuante, para interligar os setores, porque a gente não só depende do meu setor mas depende também do recurso humano, depende do jurídico, da contabilidade.
4° Entrevistado	Sim. Noto que deveria ter um setor de projeto, um setor que acompanhasse diretamente os convênios, uma chefia de gabinete e um setor de controle interno que trabalhasse que tivesse mais a disposição do seu serviço.
5° Entrevistada	Eu acredito que deveria existir um setor de almoxarifado. Seria importante para o município e ate para comissão de recebimento de bens, para ter organizando esta parte de recebimento e distribuição, até para controle de entrada e saída.
	1.8 - Como funciona o controle dos prazos e cumprimento de metas nos departamentos

1° Entrevistado	Existe. É eficiente. A gente fica muito feliz porque a administração publica tem aquela questão de rapidez de processo. Tem muitos municípios que demoram demais, acaba que, quando acaba de licitar para você executar já perdeu o objeto, por isso que a gente tem que ser rápido, que nem por exemplo uma obra, o governo já disponibilizou recurso, então você tem que terminar o processo para você utilizar esse recurso. Exemplo: merenda escolar. Início de ano você não pode demorar aquele processo, porque se não começa as aulas e você não tem a merenda escolar nas escolas. Então a gente tem que ter sim um controle de prazo, se não a gente não consegue concluir os processos. usamos agenda e checklist. A gente sempre agenda porque o hoje a gente tem diários oficiais, tem os prazos que são diferentes um dos outros, da união, do estado e mesmo o cadastro no tribunal de contas, então são prazos que são distintos, então a gente tem que fazer um cronograma para não se atrapalhar nisso.
2° Entrevistado	Não funciona. Os prazos são na maioria das vezes cumpridos, mas não temos controle.
3° Entrevistado	A gente utiliza, assim, os prazos que a gente tem do tribunal de contas e, a partir desse prazo, a gente estabelece os controles nossos também. É feito através de agendamentos. Um agendamento assim comum. Não existe um sistema e sim um controle simples.
4° Entrevistado	Na verdade a contabilidade, ela trabalha com uma agenda de operações e varias agendas perante o tribunal de contas. Essa agenda é emitida um ano anterior a ser feito o acompanhamento. Tem semestral, quadrimestral, e mensal e até agenda semanal. Essa agenda é retirada e acompanhada praticamente diariamente. E agenda de prestação de contas estaduais, federais que também é acompanhada semanalmente, para controlar esse espaço de tempo, para não perder tempo nas ações que envolve.
5° Entrevistada	Olha, na verdade, quanto ao prazo eu acredito que eles sigam as tabelas oferecidas pelo tribunal, até porque a gente necessita de certidão para poder trabalhar.
OBJETIVO ESPECÍFICO 2	Analisar o desempenho da unidade desde a sua criação, os métodos que têm sido aplicados para a realização das atividades de controle e o envolvimento dos Servidores
	2.1 - Se tem conhecimento de quantos servidores do município atuam no controle interno
1° Entrevistado	Além da controladora, se cada departamento tem o seu. É isso que você quer disser? É eu acho que no caso do nosso departamento, que é licitação, a gente tem que ter o nosso controle também, como os demais também teriam que ter. Aí se tem ou não tem, a gente não tem conhecimento. Nós temos sim o nosso controle.
2° Entrevistado	Sim, 01 servidor.
3° Entrevistado	Um servidor.
4° Entrevistado	Atualmente só um.
5° Entrevistada	Somente eu.

	2.2 - Como funciona o sistema de controle interno no município
1° Entrevistado	O controle interno geral no caso da controladoria do município eu acho que esta funcionando bem. A gente prima muito a questão, não só das sanções e de algumas advertências, mas sim de direcionar a gente a fazer mas coisas certas. Fazer algumas considerações nesses sentidos. Acho bem interessante o controle interno e para nos, o nosso controle também é muito importante porque evita de fazer erros. Muitos erros, falhas, perca de prazo, deixar de fazer alguma coisa que é de suma importância para o processo. A gente tem esse controle para não cair nessa questão e, fazendo isso, o nosso controle do departamento evita também que a gente levasse advertência do controle interno. Se a gente sabe que está errado, a gente não vai fazer, para evitar isso, tanto para o departamento, quanto para o controle interno.
2° Entrevistado	Fiscaliza. Há dificuldade na fiscalização por ser um servidor só, e acho que ela faz o possível para fiscalizar o município inteiro, mas é bem difícil. Há bastante, como se diz, resistência, entre a atuação do controle interno no administrativo.
3° Entrevistado	Na medida do possível funciona razoavelmente bem, porque um servidor só atuar em todos os setores é um pouco complicado.
4° Entrevistado	(...) esta na fase preliminar. Tem muito que avançar ainda.
5° Entrevistada	Pareceres, ofícios, recomendações, na verdade, o que eu converso com o pessoal é assim: primeiro, encontrei uma falha, vamos conversar. Não surtindo efeito, é emitido um ofício e posteriormente uma notificação, se não foi resolvido o problema. Como o pessoal não emite os atos, eu acabo retirando relatório do sistema para poder analisar a situação. As vezes até o servidor publico pode ver a falha e acaba não auxiliando ou não comunicando, e através dos relatórios do sistema a gente acaba encontrando. o controle concomitante eu acredito que existe somente junto ao departamento pessoal, que é o que eu estou mais. A contabilidade também que eu consigo tirar relatórios. já a licitação, esses eu não ando tirando antes. Normalmente eu ando vendo depois.
	2.3 - O que poderia melhorar no sistema de controle interno no município
1° Entrevistado	Pelo meu conhecimento, eu acho que o controle interno não deveria ser só um órgão fiscalizador; uma unidade, que tem uma pessoa responsável. Que fosse um órgão, assim, que não só fiscalizasse. ela tinha que dar subsidio através dos seus parceiros e apresentar soluções ou indicações para que não acontecesse de novo. Não é só você notificar que você vai estar resolvendo o problema. De repente, só notificar, ele não consegue resolver o problema. Verificar o porque está ocorrendo aquele erro e um aconselhamento dentro da própria notificação, talvez resolveria melhor o problema.

2° Entrevistado	Através de suas próprias normativas e os pareceres, seguir as instruções que nos devíamos seguir, uma pessoa que esteja ali não apenas para fiscalizar, mas para ajudar, então o controle interno seria muito importante no caso do departamento, em cada setores, tanto na tributação seria ideal a implantação do controle interno na área atuante.
3° Entrevistado	Deveria ter mais pessoas para auxiliar a pessoa responsável pelo controle interno. O setor interno poderia atuar mais nos departamentos; procurar a interagir com os diretores, com os funcionários dos setores e também procurar se informar mais, não só daquilo que ele já faz, mais procura entender melhor inclusive o próprio servidor e o trabalho dele. Eu acho que é isso.
4° Entrevistado	Olha, a coisa que gostaria de dizer é que desde quando eu entrei no município onde eu trabalho, o meu maior sonho é colocar um controle interno, ajudar a colocar um controle interno no município. Agora, ao passar de alguns anos, foi aumentando essa ideia, conseguimos implantar esse controle interno na administração e tornar isso formalmente. Depois foi colocado uma pessoa responsável. Por isso, estamos começando a engatilhar nesse processo. E um sonho é que dentro do nosso Município, o controle interno que venha funcionar plenamente
5° Entrevistada	Olha, eu acho que poderia ser melhor. Eu sinto falta, assim, de apoio. Eu acho que as vezes, se tivesse um apoio maior, uma aceitação maior, as coisas poderiam fluir de uma forma mais atuante, melhor. o controle interno poderia participar mais se os setores abrisse mais espaço, porque eu como controle interno, acredito que posso ajudar mais, que eu posso participar mais e gostaria que fosse aberto mais espaço porque eles acham que, se o controle interno entrar no departamento é para achar alguma falha, e não é. Na verdade é para poder ajudar a corrigir e a participar dos processos, e participando dos processos você consegue enxergar mais o que está errado e o que está certo e onde pode melhorar e como pode melhorar.
	2.4 - Se tem conhecimento sobre as unidades seccionais de controle interno ou outro sistema de controle interno que funciona dentro de cada setor
1° Entrevistado	Não tenho.
2° Entrevistado	Não. No município de Janiópolis, nenhuma outra unidade somente a unidade central do controle interno.
3° Entrevistado	Não tenho conhecimento dessa situação. A pessoa que atua no meu setor é a controladora interna do município. As vezes ela passa no meu departamento para coletar algumas informações e documentos. É controladora geral.
4° Entrevistado	Olha essa unidade sSeccional existe no papel. Na prática não existe. Só existe a formalidade, mas não existe o controle direto, não existe nem um checklist partindo do controle interno e nenhuma instrução ou orientação.
5° Entrevistada	Têm as unidades seccionais que são os secretários, que as vezes, quando eu preciso de alguma informação mais detalhada, eu me dirijo a eles.

	2.5 - Se tem conhecimento sobre instruções normativas emitidas pelo controle interno
1° Entrevistado	Sim. Sobre procedimento que deveriam ser usado. Isso foi feito.
2° Entrevistado	No departamento de tributação nenhum.
3° Entrevistado	Não. Que eu tenha conhecimento não. Antes o tribunal de contas exigia, nas aposentadorias, o parecer do controle interno. Existia esse parece de legalidade dos processos de aposentadoria. Hoje não exige mais.
4° Entrevistado	Existem alguns normativos. São cumpridos. Mas não com o intuito de orientar e sim posterior, dizendo que aquilo foi executado errado.
5° Entrevistada	Na verdade não tem nenhuma. Na verdade eu tentei, eu elaborei uma instrução normativa, conversei com o pessoal, para que colocássemos a instrução em vigor, mas ninguém deu retorno. Na verdade, eu acho que houve até uma certa rejeição em impor rotinas e prazos para cada pessoas em relação aos processos. padronização de processos quantos dias ficaria um processo com cada setor, para poder agilizar o andamento, cada um responsabilizando pela sua parte.
	2.6 - Se há alguma normativa com a finalidade de estabelecer padronização do serviço e caso positivo, qual a origem;
1° Entrevistado	Existem decretos, por exemplo, do pregão. Nós temos que cumprir o que está no decreto e os demais procedimento a gente tem que acompanhar as leis, que cada modalidade de licitação tem a sua lei em vigor que a gente tem que seguir.
2° Entrevistado	Há normatizando uma padronização da isenção de IPTU.
3° Entrevistado	As normativas que a gente utiliza e do tribunal de contas. Do departamento não existe um ato normativo.
4° Entrevistado	As instruções normativas, que na verdade eu não sei dizer, ser bem honesto, se o conteúdo seria uma instrução normativa, veio com esse nome em um caso específico, focado aquela ação já executada. Não veio normatizando o que deve ou não deve proceder.
5° Entrevistada	Não. A única, que eu estava elaborando, era referente às compras, despesa, tipo, rotinas de compra mesmo.
OBJETIVO ESPECÍFICO 3	Verificar as dificuldades de funcionamento da unidade de controle interno
	3.1 - Se existe algum fator que dificulta o exercício do controle interno no Município
1° Entrevistado	Eu acho que um dos fatores que pode influenciar e dificultar a questão do controle interno é a resistência de alguns chefes de departamentos que não concordam com os pareceres do controle interno, tentam discordar, tentam dizer que aquilo lá é inviável, mas, do mais, ocorre normal, mas sempre algum departamento tem resistência.
2° Entrevistado	Eu não tenho conhecimento. Há assim uma toda resistência de todos os setores, porque acham o controle interno um bicho de sete cabeça; que ele esta ali para atrapalhar. O controle interno está ali para ajudar o funcionamento do município.

3° Entrevistado	Existe. É eu acho que os próprios departamentos, eles não abrem totalmente as informações para o controle interno. Alguns departamentos consideram o controle interno é como se ele estivesse invadindo o setor.
4° Entrevistado	Olha o controle interno em si é uma missão de treinamento, convencimento, de diálogo com os departamentos. Essa não é uma missão tão fácil. O responsável por essa unidade tem que ter esse poder de executar esse trabalho. Eu vejo que a dificuldade seria essa e quanto a estrutura o município estar aberto para discutir, para trabalhar junto com o controle interno e com os departamentos.
5° Entrevistada	Eu acho que falta um pouco de aceitação, um certo preconceito, porque as pessoas acreditam que algumas coisa o controle interno vê como um meio para atrapalhar e não ajudar. E é ao contrário. O controle interno está para ajudar não atrapalhar, o objetivo e não é assim como o controle interno é visto.
	3.2 - Se existe alguma resistência dos servidores em relação à atuação do controle interno
1° Entrevistado	Há resistência da questão da burocracia. Tem que fazer conforme a lei do processo e, às vezes, quer ir para outros lados, e acabam se atropelando, e é a hora do controle interno atuar.
2° Entrevistado	Eu não tenho conhecimento. Há assim uma toda resistência de todos os setores, porque acham o controle interno um bicho de sete cabeça; que ele esta ali para atrapalhar. O controle interno está ali para ajudar o funcionamento do município.
3° Entrevistado	No meu entender, existe uma resistência.
4° Entrevistado	Olha, comparando, eu não vejo tão grande assim não. É aquela coisinha básica, que as vezes há um medinho, um friozinho na barriga por parte das pessoas que ainda não verificaram o papel do controle interno, que pensa que está ali só para fiscalizar. Mas o controle interno na verdade é para ajudar. Desde que as pessoas assimilam que o controle interno consegue passar isso para os departamentos, isso vai ficar tão tranquilo e um vai ajudar. Não tem motivo nenhum para ter resistência quanto a isso.
5° Entrevistada	Então, é assim. É igual, eu falo, já trabalhei em outro município, e eu tinha o apoio do pessoal da contabilidade, da tesouraria, e aqui eu senti uma certa resistência. Não é a mesma coisa. A gente sabe que cada lugar tem uma cultura.
OBJETIVO ESPECÍFICO	Analisar se existe algum tipo de controle interno concomitante inserido através de rotinas internas de procedimentos (passo a passo normatizado, checklist, etc.) no ato da elaboração dos processos e procedimentos administrativos, se utiliza outras formas de autocontrole dos atos administrativos ou se não há controle concomitante.
	4.1 - Se o departamento utiliza algum sistema de padronização em algum serviço que executa; se afirmativo, como foi implantado e qual o resultado.

1° Entrevistado	Existe. Nós temos um checklist geral, desde o início do protocolo do processo. Ai nós temos a questão de departamentos solicitantes das requisições, depois nos temos os pareceres que são os contábeis, financeiro e o jurídico, então a gente tem esse checklist geral para a gente não deixar nenhum desses passos sem ser finalizado, para a gente continuar o próximo, e além disso lá no fim do checklist a gente tem os contratos e as atas e a homologação que vem antes desse procedimento. sempre existiu, mas, não com a, não vou dizer perfeição, mas não como está sendo hoje, porque hoje tá funcionando bem melhor. Com o checklist, a gente consegue, tem o controle dos prazos. Antes a gente não tinha e de repente uma licitação de abertura de 15 dias gastava uns 40 dias para abrir e hoje não, hoje você tem o prazo cumprido na risca, o máximo que pode tardar e 20 dias.
2° Entrevistado	Só a isenção de IPTU que tem a padronização. Foi o que melhorou bastante. A isenção era feito a 'Deus dará'. Todo mundo chegava ali e fazia e não tinha nenhum procedimento adotado. A partir da implantação, ai sim, começou a se observar e evoluiu bastante o funcionamento a isenção. antes de implantar a padronização ocorria que, muitas pessoas que não teria direito a isenção, eram contempladas com a isenção. Hoje não. Isso não ocorre depois da implantação da padronização. Ficou bem difícil 'burlar' esses sistema, já que tem que preencher uma serie de requisitos e sem esses requisitos não há isenção. contribuiu muito, porque ficava ai isenção ai de 1 a 2 anos sem fazer. E hoje não. Após a implantação da padronização é aplicado imediatamente, assim que é expedido, que é aberto o prazo para isenção, nos fazemos ali rapidinho, em cerca de 5 a 6 dias.
3° Entrevistado	Não. A gente que cria uma certa rotina na medida do possível para poder realizar com mais eficiência o nosso trabalho. as normativas que a gente utiliza a do tribunal de contas. do departamento não existe um ato normativo. é desde que a gente entrou, a gente procura cumprir essas normativas. Antes pelo que eu tenho conhecimento, não era observada essas normativas. Então muitas vezes o processo de aposentadoria ia para o tribunal de contas, voltava solicitando documento, gerava bastante atrasos no registro desses processos. Aí a gente passou a criar uma rotina, verificando as resoluções do tribunal de contas e elaborando um checklist para que a gente pudesse mandar os processos com todas as documentações exigidas pelo tribunal de conta e a partir daí os processos começaram a serem todos aprovados. Raramente voltava algum processo. Ficou bem melhor.
4° Entrevistado	Sim, a gente tem o controle. Tem uns que sempre teve, e tem uns a pouco tempo, e tem uns que de acordo com a necessidade a gente vai implantando. O resultado é muito bom, evita desperdício de tempo, perca de prazo, perca de dinheiro, desaprovação de contas, inelegibilidade de prefeito é evita muitas ações negativas para o município. O controle é essencial.

	4.2 - Nos departamentos ou nos procedimentos específicos em que não existem nenhuma padronização ou roteiro pre-estabelecidos, se os servidores, ao desempenhar suas atribuições, exercem alguma forma de autocontrole.
1° Entrevistado	Todos com checklist.
2° Entrevistado	Não existe nenhum controle. O que nós fazemos é corriqueiro do departamento, mas não existe nenhum controle sobre os atos praticados.
3° Entrevistado	Sim. A gente procura verifica nas leis se tudo está correto. A gente tenta da melhor maneira possível conseguir seguir pelo menos o que está nas leis.
4° Entrevistado	Pouquíssimos.
5° Entrevistada	Eu acredito que um pouco essa falta de rotina e essa falta de realizar reuniões. Eu acho que se a equipe se integrasse mais, conversasse mais, fizesse, tipo assim, a cada 15 dias uma reunião, um encontro uma integração, a gente poderia ter um trabalho melhor e evitaria muitos problemas, que até pareceres negativos.
OBJETIVO ESPECÍFICO 5	Analisar a viabilidade e aceitabilidade da expansão do método de controle concomitante através de rotinas internas de procedimentos.
	5.1 - Como avalia a implantação das unidades seccionais do controle interno, com um representante em cada setor;
1° Entrevistado	É que nem eu já disse, na questão anterior, com certeza contribuiria para melhoria da questão do serviço da administração pública, porque como é uma unidade pequena, o volume de documentos não deixa de ser grande, então o trabalho do controle interno é muito árduo, muito complicado, muitas demanda, então se cada departamento implantar, de repente diminuiria a demanda de serviço para o controle interno e facilitaria para ela também, e evitaria falhas, que de repente pode ser corrigida com o passar do tempo. Falhas interiores.
2° Entrevistado	Seria o ideal para o funcionamento da administração. Hoje se coloca, normatiza o funcionamento de todos os setores, padroniza, coloca uma seccional do controle interno em cada departamento, tanto tributação, saúde, recursos humanos contabilidade, obras e viação, seria o ideal para o funcionamento da administração pública. no inicio teria resistência, como tudo para implantar hoje, para melhorar, para fiscalizar, tem resistência. Mas seria o ideal para o bom funcionamento a implantação do controle interno em cada departamento. Seria excelente, inclusive aqui no nosso departamento. Seria perfeito se pudesse implantar.
3° Entrevistado	O resultado seria muito bom se houvesse essa implantação, ate para gente que atua nos setores, seria melhor porque teria alguém para auxiliar a gente no nosso trabalho, para que nos não faça alguns procedimentos errados. No município como todo seria ótimo, porque o município, na administração, seria muito mais eficiente do que é hoje.

4° Entrevistado	Olha essa unidade seccional existe no papel. Na prática não existe. Só existe a formalidade, mas não existe o controle direto, não existe nem um checklist partindo do controle interno e nenhuma instrução ou orientação.
5° Entrevistada	Têm as unidades seccionais que são os secretários, que as vezes, quando eu preciso de alguma informação mais detalhada, eu me dirijo a eles.
	5.2 - Como avalia a implantação/expansão de rotinas internas de procedimentos (passo a passo normatizado, checklist, etc) no ato da elaboração dos processos e procedimentos administrativos, se serviria para dar efetividade ou dificultaria a execução dos serviços.
1° Entrevistado	Eu acho assim, que o resultado seria 100%, só não é seguido tudo isso em todos os departamentos por desconhecimento, ou falta de interesse pelos próprios chefes de departamento, ou até mesmo de alguém, ou do servidor, ou do próprio controle interno fazer essa indicação. Mas se todos seguissem com certeza a administração pública seria bem melhor controlada e evitaria vários transtornos.
2° Entrevistado	Seria o ideal para o funcionamento da administração. Hoje se coloca, normatiza o funcionamento de todos os setores, padroniza, coloca uma seccional do controle interno em cada departamento, tanto tributação, saúde, recursos humanos contabilidade, obras e viação, seria o ideal para o funcionamento da administração pública.
3° Entrevistado	Olha seria a eficiência muito maior, porque a parte dos processos de aposentadoria onde existe essa normas seguidas funciona muito bem. Raramente acontece um problema. Os prazos são cumpridos. Então eu acho que seria muito importante se houvesse nas demais rotinas, essa normatização. Vai ter alguma coisa que vai mudar né, alguma coisa de burocrático pode até acontecer, mas eu acredito que no todo, a eficiência seria muito melhor.
4° Entrevistado	O processo de implantação, primeira coisa, a partir do momento que você consegue passar a mensagem que o controlador interno esta ali para ajudar a fazer as rotinas e fazer o departamento dê mais resultado, mais controle e melhorar, no geral, a administração, acho que essa é a parte mais difícil. A partir desse momento, a pessoa com certeza vai se abrir a ajudar a implantar essas rotinas. Não vejo tanto problemas assim. o resultado vai ser ótimo. A partir do momento que você implanta rotinas em controle interno, você tem mais segurança daquilo você esta fazendo. mais controle. Os resultados são melhores. Você consegue visualizar os resultados, mede ele as vezes melhor.
5° Entrevistada	Eu acho assim, que haveria mais agilidade em relação aos processos e que a gente não estaria simplesmente trabalhando para cumprir prazos ou as leis, mais estaria agilizando processos e estariam mais em ordem, mais em dia.

APÊNDICE 04 - ENTREVISTAS GRAVADAS EM ÁUDIO