



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS V - CCBSA  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**JOSÉ JOSIAS DOS SANTOS JUNIOR**

**A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO COMO FERRAMENTA  
DE CONTROLE SOCIAL PARA O MUNICÍPIO**

**JOÃO PESSOA  
2018**

**JOSÉ JOSIAS DOS SANTOS JUNIOR**

**A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO COMO FERRAMENTA  
DE CONTROLE SOCIAL PARA O MUNICÍPIO**

ARTIGO apresentado ao Curso de Administração Pública, modalidade de ensino à distância, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública, Linha de Formação Específica (LFE) II - Gestão Governamental, semestre 2016.1.

Orientador: Prof. Ms. Daysan F. K. Leal Medeiros

**JOÃO PESSOA  
2018**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S237i Santos Junior, Jose Josias dos.

A importância do controle interno como ferramenta de controle social para o município [manuscrito] / José Josias dos Santos Júnior. - 2016.

22 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância, 2016.

"Orientação: Prof. Me. Daysan Medeiros F. K. Leal Medeiros, Secretaria de Educação à Distância".

1. Controle Interno. 2. Controle social. 3. Município. 4. Administração pública. I. Título. |

21. ed. CDD 657.61

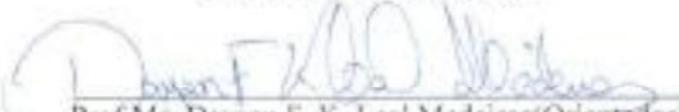
JOSÉ JOSIAS DOS SANTOS JUNIOR

**A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO COMO FERRAMENTA DE  
CONTROLE SOCIAL PARA O MUNICÍPIO**

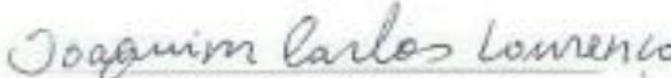
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO apresentado ao Curso de Administração Pública, modalidade de ensino a distância, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública. Linha de Formação Específica (LFE) III-Gestão Municipal, semestre 2015.2.

Aprovado em: 05/03/2016.

BANCA EXAMINADORA

  
Prof. Ms. Daysan F. K. Leal Medeiros (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
Ma. Joyce Aristercia Siqueira Soares  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
Prof. Me Joaquim Carlos Lourenço  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Dedico a todos que acreditaram no meu potencial e superaram comigo todas as adversidades que passei no decorrer dessa longa jornada.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus que me guia e me acompanhou durante todo esse processo de formação sempre me mostrando o melhor caminho para que assim eu pudesse escolher os melhores.

A concretização de grandes sonhos apenas é possível devido à existência de pessoas especiais que nos dão apoio e força durante nossa caminhada.

Tendo atingido mais essa meta em minha vida, gostaria de agradecer a todos aqueles que de alguma maneira tornaram esse sonho possível desde os mais presentes até os outros que tiveram uma participação menor na jornada.

Aos professores da Universidade Estadual da Paraíba- pró-reitoria de Ensino Médio e Técnico de Educação à Distância- PROEAD, do Curso de Bacharelado de Administração pública, pelo conhecimento compartilhado e apoio ilimitado.

A minha primeira tutora do curso Anne Silveira que me acompanhou desde os primeiros passos até o término dessa minha conquista.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2 REVISÃO DA LITERATURA.....</b>	<b>8</b>
2.1 CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA .....	8
2.2 CONTROLE INTERNO NA PRÁTICA.....	10
2.3 ASPECTOS INERENTES AO CONTROLE INTERNO E MUNICIPALIDADE .....	13
2.4 CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE INTERNO.....	14
2.5 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL .....	15
2.6 CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS .....	16
2.7 CONTROLE INTERNO NA MUNICIPALIDADE .....	17
2.8 PRINCIPAIS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL .....	18
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>21</b>

# A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL PARA O MUNICÍPIO

*SANTOS JUNIOR, José Josias dos<sup>1</sup>*

*MEDEIROS, Daysan F. K. Leal<sup>2</sup>*

## RESUMO

O presente artigo, realizado através de uma revisão bibliográfica, trata-se de uma pesquisa científica de conclusão de curso, abordando o tema: A Importância do Controle Interno como Ferramenta de Controle Social para o município, com a pretensão de estudar o controle social como ferramenta da sociedade, auxiliando na efetividade da gestão dos gastos públicos e na obtenção de resultados mais eficientes da administração a fim de compreender mais precisamente como funciona a administração pública de um município, ou seja, a transparência da gestão pública e das ações do governo. O referido trabalho tem como objetivo geral demonstrar os aspectos e características associadas ao sistema de controle interno na esfera municipal da Administração Pública; objetivos específicos: promover uma revisão teórica sobre o tema ao qual é proposto, identificar os principais mecanismos de um sistema de controle interno eficiente e descrever o controle interno municipal de acordo com a legislação. Este estudo foi desenvolvido por intermédio de pesquisa bibliográfica, que forneceu embasamento teórico para respaldar a construção do conhecimento acerca do objetivo de estudo. Portanto, é possível concluir que o Sistema de Controle Interno não tem por finalidade exclusiva a descoberta de erros, fraudes ou desvios, mas, sobretudo implica em um meio de comunicação, prevenção e regulamentação planejada para atingir os resultados almejados.

**Palavras-chave:** Controle Interno. Administração. Município.

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente vivemos em um momento onde se tenta transformar o estado num instrumento de gestão eficiente para exercício e concretização da cidadania. Configurando um modelo de Administração Pública Gerencial e transparente em substituição aos antigos modelos burocráticos e ineficientes, criando assim, a percepção de que o principal objetivo do Estado é atender as demandas da sociedade, oferecendo-lhes o pleno controle sobre os resultados das ações da gestão pública. No âmbito da Administração Pública, o controle social constitui-se premissa básica para a verificação da correta aplicação dos recursos oriundos de impostos e taxas pagos pela sociedade.

---

<sup>1</sup> Breve currículo do aluno.

<sup>2</sup> Breve currículo do orientador.

Segundo Domingos (2007, p. 49)

Cumpra observar que todo ente estatal submete-se à obrigatoriedade de prestar contas de qualquer recurso de que se utilize, considerando os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Partindo do advento da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão - 1789, “Art. 15. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”, dessa maneira, a necessidade em se fazer a prestação de contas dos bens públicos se torna mais emblemática (PINHEIRO, 2008).

Nas organizações públicas, todos os que administram bens ou rendas têm a obrigação de prestar contas sobre essa responsabilidade. Contudo, para que possam prestar contas com segurança, os administradores precisam estar bem orientados sobre os atos e fatos de sua administração. Devem de igual forma, prover os mecanismos para que a sociedade faça o acompanhamento da gestão e a tomada de contas, quando necessário, por intermédio dos meios institucionais.

Mais do que uma necessidade, o controle social sobre as prestações de contas realizadas na Administração Pública é um dever que tem a finalidade de assegurar as condições mínimas de realização do que foi planejado pela gestão das organizações, acompanhado da necessidade de estabelecimento de padrões de mensuração e comparação que torne possível a monitoração e avaliação dos processos e resultados atingidos.

Sendo assim, torna-se gritante, portanto, a necessidade de se utilizar instrumentos de controle interno para aferir a aplicação correta da utilização dessa responsabilidade, averiguada por unidade administrativa de governo, programas e ações de governo, bem como pelos seus gerentes.

## **2- REVISÃO DA LITERATURA**

### **2.1 CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA**

A Lei n.º 4.320, instituída em 17 de março de 1964, rege normas gerais de direito financeiro no que tange à elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Estabeleceu as expressões controle interno e controle externo, definindo assim as competências para o exercício de suas atividades. Incumbiu o Poder Executivo o controle interno e ao Poder Legislativo o controle externo.

No Brasil, a busca pela eficiência na gestão pública e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas teve impulso logo no início de 1993, fase essa em que os governantes tiveram uma preocupação maior com o Controle na Administração Pública, implicando na afirmativa sobre o quão é importante o controle das finanças públicas nacionais.

Observa-se um incremento cada vez maior, por parte da gestão pública, no intuito de favorecer uma abertura e acesso a informações sobre as finanças públicas. A transparência torna os governos mais democráticos e auxiliam a fiscalização do bem público por parte da sociedade. A transparência das informações é de extrema importância para um Estado Gerencial e num momento de intensas transformações como as que vivemos.

Entre os objetivos gerais do Sistema de Controle Interno está a função de defender os interesses econômicos da municipalidade, dentre esses podemos elencar as receitas, bens, servidores, cumprimento dos gastos nas áreas saúde, educação e segurança, exercer uma fiscalização orientadora e moralizadora. E nisso incluímos a elaboração de relatórios de fácil compreensão por leigos, propondo a responsabilização de servidores por zelar pelo bom uso do bem público através do termo de responsabilidade. Disciplinar a operacionalidade dos órgãos com a emissão de instruções normativas sugerindo normas que auxiliem o funcionamento, modulado num padrão de eficiência (CREPALDI, 2000).

Para Botelho (2009) é interno o controle realizado pelo próprio órgão executor na esfera de sua própria Administração, exercício de maneira apropriada, capaz de oferecer uma razoável margem de garantia de que os objetivos e metas serão alcançados de modo eficiente e com economicidade.

No Art. 70 da Constituição da República estabelece que a fiscalização quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, da aplicação das subvenções e à

renúncia de receitas, será aplicado pelo Congresso Nacional, através do controle externo, e pelo sistema de controle interno dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). No Art. 31 da Constituição da República regulamenta que a fiscalização será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, regradas na forma da lei (BRASIL, 2009).

Conforme Carvalho (2007, p. 25):

Os controles internos **servem para auxiliar** o gestor a realizar a sua missão – colocar serviços públicos à disposição da comunidade –, dado a necessidade de conhecimento daquilo que ocorre no Município, não com conhecimento empírico (baseado meramente na experiência – quando existe – e sem nenhum conhecimento científico), mas, sim, voltado para planejamento e gestão. Antes de ser um meio fiscalizador, os controles internos mantêm o gestor público informado a respeito da legalidade dos atos de administração que estão sendo praticados, da viabilidade ou não do cumprimento das diretrizes e metas traçadas, de maneira que possibilite corrigir desvios ou rumos da sua administração. Em suma, os controles internos permitem exercer, de fato, o papel de gestor dos negócios públicos.

Para haver organização nas ações de controle, é indispensável que o ente público tenha a sua disposição uma estrutura administrativa organizada, com funções, atribuições e competências expressamente definidas e distribuídas. Também se faz necessário destacar que controle interno não é auditoria, pois auditoria é referenciada a um trabalho organizado de revisão e apreciação de controles interno, geralmente executado por um departamento especializado, conquanto controle interno são os procedimentos de organização adotados como planos permanentes. Há, portanto, notória separação entre organização dos controles internos e a auditoria (CARVALHEIRO, 2007).

É possível afirmar que a diferença no aspecto conceitual entre Sistema de Controle Interno, Controle Interno e Auditoria Interna consubstancia-se no seguinte resumo: Sistema é o funcionamento integrado dos Controles Internos; Controle Interno é o conjunto de mecanismos de que se utiliza uma entidade pública para examinar se suas atividades estão se desdobrando como foram planejadas; e Auditoria Interna é uma técnica empregada para checar o nível de eficiência do Controle Interno (FACCIONI, 2001).

No entendimento de Carvalho (2007), os objetivos do sistema de controle interno, além de atestar a legitimidade dos atos, precisam alinhar-se aos objetivos da organização. O sistema de controle não é um fim, mas um meio. Portanto, toda entidade que vise fins lucrativos ou não, tem si uma razão de existir, uma missão. Ainda que as instituições se assemelhem umas as outras, jamais são iguais; assim, um sistema de controle interno sempre será diferente a outro, no que tange em sempre haver objetivos e controles comuns.

De acordo com Chiarelli (2009, p. 29) é importante ressaltar que:

O sistema de controle interno estende-se muito além dos assuntos que se relacionam diretamente com as funções inerentes ao sistema contábil, que complementado por tais controles efetivos poderá oferecer à alta administração, razoável segurança de que os seus ativos encontram-se salvaguardados contra qualquer utilização não devidas, com distribuições indevidamente autorizadas e ainda que os seus registros contábeis sejam plenamente confiáveis para auferir a devida sustentação à preparação das informações contábeis destinados à pluralidade de seus usuários.

Como afirma Souza (2008), o Controle Interno em sede pública merece ser sempre tratado como agente subsidiário para serem alcançados os objetivos sociais e políticos da organização, vulgarizando sua ação na indução à eficiente, eficaz e econômica utilização dos recursos públicos, ressaltando a importância do planejamento orçamentário para tal propósito e resguardando os valores tradicionais de legalidade, moralidade e transparência.

Dentre as atividades incumbidas ao Sistema de Controle Interno, está a de incentivar o cumprimento dos programas de governo certificando que tudo esteja autorizado por lei e associado aos objetivos de sua criação. Realizar constantemente o confronto entre os dados constantes dos instrumentos de planejamento e a execução orçamentária. Elaborar critérios de verificação da qualidade dos serviços públicos e bens construídos, promovendo testes com a finalidade de comprovar que os recursos gastos no ensino forma eficientes.

Por meio da contabilidade, poder acompanhar a evolução do ativo, de forma a assegurar a legitimidade do passivo, observando que o objetivo de estudo da contabilidade pública é o patrimônio e o orçamento. A vista disso, verificar se as despesas são de fato lícitas, realçando atenção especial para a dívida fundada e promover auditoria interna sempre que se fizer necessário.

O Controle Interno é o agrupamento de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizados com vistas a garantir que os objetivos dos órgãos e entidades da administração venham ser atingidos, de maneira confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios no decorrer da gestão, até atingir os objetivos fixados pelo Poder Público.

## **2.2 CONTROLE INTERNO NA PRÁTICA**

A expressão controlar abrange uma ideia de verificação e disciplina do exercício das atividades. De um modo geral, a sociedade poderá atuar fazendo o controle, através da Administração, do poder legislativo, do Ministério Público e pelos Tribunais de Contas.

O Controle Interno implica numa exigência legal, sua existência pode ser justificada

sobremodo para promover a otimização dos escassos recursos públicos, e ser um instrumento de promoção da defesa do patrimônio público.

Faz parte da administração, subordina-se ao administrador, tendo por finalidade acompanhar a execução dos atos e indicar desse modo, em aspecto opinativo, preventivo ou corretivamente, ações a serem tomadas com vistas ao atendimento da legislação (MELLO, 2006).

Em relação à responsabilidade objetiva, a Constituição Federal, no Artigo 74, obriga os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, a cientificarem o Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

O grande fator importante do Controle Interno é justamente estar muito próximo da realidade do órgão público. Um apropriado Sistema de Controle viabiliza a demonstração do desempenho das entidades públicas, além de assegurar uma efetiva transparência.

O controle sobre a administração, conforme em que se efetua, pode ser prévio, concomitante ou sucessivo. Examina-se a legalidade de um modo geral, a legalidade contábil-financeira, o mérito, que implica na verificação da conveniência e oportunidade de medidas e decisões no atendimento do interesse público, e aspectos associados à eficiência, produtividade e gestão.

A qualidade, no que lhe diz respeito, está particularmente ligada à produtividade. No serviço público não existem lucros a ser auferidos, como sucede na iniciativa privada. Apesar disso, é perceptível uma preocupação com o cumprimento de metas (DI PIETRO, 2006).

O controle de gestão referencia-se ao acompanhamento simultâneo da atuação, com medidas corretivas no intuito de assegurar que os recursos materiais, assim como os humanos sejam aproveitados de maneira profícua.

Entre os controles realizados o financeiro é o mais destacado. O controlador examina o modo como são efetuadas as despesas e emite relatório que conterà a prestação de contas a qual será enviada ao Tribunal de Contas respectivo. Isso serve como subsídio para a Corte, aprovar ou rejeitar as contas pertinentes aquele ente.

Ao contrário do que se possa imaginar, a precaução com o equilíbrio das contas públicas não se refere à inovação trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A Lei 4320/64 já consignava essa obrigatoriedade conforme disposto em seu Art. 75.

Certamente, a preocupação com o gasto público somente adquiriu relevância após a promulgação da Lei Complementar 101/2000, que dedica um capítulo inteiro sobre o controle, a fiscalização e a transparência. A lei de responsabilidade fiscal é um componente orientador, fundamentando-se em uma ferramenta gerencial a serviço da Administração

Pública. Ela possibilita às finanças públicas um tratamento zeloso e enfatiza o planejamento da ação governamental, para que o orçamento desempenhe um papel que ele realmente deva ter num país essencialmente democrático: o de peça de controle do gasto público e de definição das propriedades sociais.

De igual modo, os avanços tecnológicos foram fundamentais, porque possibilitaram um maior acompanhamento dos Tribunais de Contas e da própria sociedade, que pode acompanhar as prestações de contas através da internet, fortalecendo o princípio da transparência das ações públicas. Sem essa facilidade em transmitir e recepcionar dados, seria impossível observar de perto a aplicação dos recursos públicos (BRAGA, 2000).

Na época atual o foco não se detém apenas no gasto com despesa público. A receita precisa ser bem gerenciada e precisam ser criados métodos para aumentá-la sem necessariamente sobrecarregar o cidadão e as empresas. De maneira geral, estas alternativas de geração de receitas são normatizadas por intermédio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que além de estabelecer os meios para o acréscimo nos cofres públicos, também impõe frequentemente uma verificação do comportamento das receitas, na intenção de que o gestor consiga por a salvo o equilíbrio das contas públicas.

O interesse público é o que norteia todas as ações governamentais. Não mais se admite o governante autossuficiente que estabelece de que maneira os recursos serão aplicados, considerando apenas a sua vontade como parâmetro. É necessário ouvir e interpretar os anseios da população no tocante à elaboração dos orçamentos. Não restam dúvidas que um dos pontos que caracteriza um bom administrador é a capacidade de gerir todos os assuntos aos quais lhe dizem respeito.

Para Carvalho (2002), a participação do Controle Interno dá-se por intermédio da análise das várias ações que serão competentes visando à solução dos problemas e que farão parte das peças orçamentárias.

O controle interno, por ser órgão de atuação permanente, passa a ser muito mais requisitado, apresentando ideias para melhorar o processo de atualização na área do setor público, independentemente das facções políticas que estejam liderando o governo.

A função do profissional que faz parte do Sistema de Controle Interno é cooperar para o bem comum, representar o órgão com responsabilidade e mostrar procedimentos que sejam viáveis para a Administração Pública.

O principal requisito que é incumbência do controlador atender é se informar, estando sempre atualizado, pois assim, a partir do momento que tomar conhecimento das infrações dentro da gestão pública, esse venha promover a apuração dos fatos, de maneira idônea

(ASSUMPÇÃO, 2005).

Em face às inúmeras exigências previstas, é imprescindível que o controlador conheça a legislação e se interesse em aprender constantemente. Enfim, a capacitação é peça chave em qualquer organização, seja ela pública ou privada.

### **2.3 ASPECTOS INERENTES AO CONTROLE INTERNO E MUNICIPALIDADE**

A função de fiscalização e de controle, tal como é conhecida hoje, originou-se com o constitucionalismo e o Estado de Direito implantado com a Revolução Francesa. Nos dias atuais, o controle interno integra a administração com o intuito de subsidiá-la mediante ao cumprimento dos seus objetivos (SERRA, 2011).

Para Silva (2009) o controle interno reporta ao realizado pela própria Administração sendo inerente a cada um dos Órgãos e entidade dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no pleno exercício de suas atividades administrativas. E o controle que decorre de órgão integrante da própria estrutura na qual é inserido o órgão fiscalizado. Também chamado de autocontrole ou controle administrativo, apoia-se no princípio da autotutela, fazendo referência à verificação das metas fixadas na lei orçamentária, os resultados alcançados, ou seja, a eficiência e eficácia da gestão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial.

A partir da década de 1960 a administração pública brasileira tem a incumbência de manter um sistema de controle interno que torne possível o acompanhamento e a fiscalização dos recursos públicos, sendo ainda mais ressaltada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, passando a exigir sua implantação nos três Poderes, reiterando assim a necessidade de manutenção do sistema de controle interno aos municípios e especificou a atuação na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (SILVA, 2009).

Nesse aspecto o Artigo 74 da Constituição Federal, em vigor, assim discrimina os objetivos do controle interno:

- 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.

Ainda neste sentido, é importante ressaltar que Piscitelli (1998, p. 102) menciona aquilo que julga como aspectos relevantes do Controle Interno, a saber:

- Os aspectos altamente contábeis, formais e legais, revisando ou avaliando as operações;
- O aspecto da eficiência, no que tange aos meios empregados, examinando os recursos usados para a consecução dos objetivos da organização;
- O aspecto da eficácia, averiguando o produto, os programas e os fins perseguidos;
- O julgamento da própria administração, disponibilizar e tornar transparente uma prestação de contas de qualidade e os resultados.

Nos dias atuais, o Controle Interno figura como uma espécie de controle operacional, incidindo sobre a execução das atividades administrativas, apreciadas pela visão operacional, e desse modo, compreendendo a economia, a eficiência e a legitimidade.

A Constituição da República, quando trata da organização do Estado, no capítulo que trata sobre as atribuições dos Municípios, Artigo 31, determina que a fiscalização dos Municípios venha ser exercida por seu poder legislativo (que o fará mediante controle externo) e pelo próprio Poder Executivo Municipal através de seus sistemas de controle interno (CASTRO, 2007).

Em relação ao controle sobre seus próprios atos pode ser exercido ex officio, ou seja, quando a própria autoridade competente detecta algum vício e age no sentido de efetuar a correção; ou pode ser incitada pelos administrados, com intuito de reexaminar o ato praticado, através de recurso administrativo.

O controle interno, de acordo com Castro (2008) tem por finalidade auxiliar o administrador público e funcionar como instrumento de defesa, bem como proteger o cidadão. Dessa maneira, tem-se uma nova visão do controle e ele deixa de ser visto como um instrumento de repreensão, passando a funcionar em parceria com os servidores responsáveis pela execução e com o administrador a fim de garantir a segurança dos mesmos e do bem público.

## **2.4 CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE INTERNO**

O controle interno é tratado como um campo complexo na Administração pública, merecendo, portanto, algumas subdivisões. Para alcançar um resultado de melhor qualidade o controle interno, primeiramente, será dividido em controle administrativo e contábil.

O controle contábil é mais restrito às análises de relatórios e sistemas contábeis. Pois, de acordo com Castro (2008, p. 107), “compreendem o plano de organização e todos os procedimentos diretamente vinculados com a consistência e a fidedignidade existentes nos registros contábeis”. Para Botelho (2009) significa “analisar as operações contábeis que produzam efeitos sobre o fluxo de caixa e sobre o patrimônio da municipalidade”.

O Controle Administrativo abarca questões delicadas iniciando no plano de organização, aos métodos e procedimentos a serem adotados para se conseguir uma maior eficiência operacional obedecendo às diretrizes administrativas e ainda abrange aos aspectos de legalidade cuja finalidade é verificar a conformidade do ato ou procedimento administrativo com as normas legais que o regem, e aos aspectos de mérito, este envolvendo a apreciação das decisões administrativas, averiguando a eficiência do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado.

Devida as atribuições destinadas aos órgãos de controle interno, é indispensável o acompanhamento dos atos na medida em que são executados. Portanto o controle interno se subdivide em três momentos (a priori, concomitante ou posteriori) os quais merecem destaque (MEIRELLES, 2006).

No controle a priori, as ações de controle e avaliação se desenvolvem antes da ocorrência do evento ou fato ao qual se pretende controlar, com o propósito de prevenir ou impedir o sucesso de atos não desejados como erros, desperdícios ou irregularidade, desse modo, o ato tem sua eficácia suspensa até que seja submetido à análise e aprovação formal do órgão de controle competente.

No controle concomitante, a verificação do ato dar-se conjuntamente com à ação do administrador e visa detectar erros, desperdícios ou irregularidades, no momento em que eles vão acontecendo, permitindo adotar medidas apropriadas de correção. Ajusta o desempenho ainda em andamento, com vistas a conseguir o objetivo. Uma das vantagens na sua utilização é o ato tido como irregular poder ser cancelado no decorrer da sua consecução, e assim poder impedir maiores prejuízos ao erário.

E por fim, Meirelles (2006) conclui que o controle a posteriori aprecia o ato depois da sua consumação, despreza qualquer ação corretiva relativamente ao desempenho completado, ainda que funcione como um mecanismo motivador, uma vez que uma variação desfavorável, informada através de relatórios gerenciais, conduz o gestor a planejar ações para corrigir o desempenho de sua área ou da organização, em um futuro breve.

## **2.5 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL**

A base normativa para a implantação do controle interno na Administração Pública brasileira é a Constituição de 1988, a qual define as diretrizes para os sistemas de controle interno na União e nos municípios, adotados por simetria nos estados e no Distrito Federal. Desse modo, se alguém não familiarizado perguntar “o que faz o controle interno?” de início, precisará consultar os Artigos 31, 70 e 74 da CF/88, para se saber a quem compete exercer o poder de fiscalização e das finalidades dos sistemas de controle (BRAGA, 2006).

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I- a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II- a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III- o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Do Controle Interno.

Art. 76. 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.

A Carta Magna de 1967, constitucionalizou o tema em seu artigo 72, onde estabeleceu atribuições específicas ao controle interno, como:

I- criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;

II- acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;

III- avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

Entretanto, mesmo diante desse aparato legal, somente a partir da Lei Complementar 101, de 04/05/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, foi que os municípios se obrigaram a instituir o sistema de controle interno, haja vista que o Art. 54, § único, da lei em foco, prevê que os relatórios de gestão fiscal precisam ser assinados pelo chefe de cada poder e pela autoridade responsável pelo controle interno.

## **2.6 CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

Ato Administrativo é todo o ato jurídico que transcorre do exercício da função administrativa sob um regime jurídico de direito público ao qual precisa gerar efeitos jurídicos. Todo ato administrativo enseja também em um ato de execução, esse decorre do exercício da função administrativa (CARVALHO FILHO, 2005).

Sendo assim, para que o ato administrativo venha ser reconhecido como tal, são necessários alguns requisitos fundamentais:

**Competência:** o ato precisa ser efetivado por uma pessoa competente, isto é, ela tem que ocupar um cargo ou emprego público, cuja competência possibilite a produção de

determinado ato.

**Forma:** Caracteriza-se quando a materialização do ato administrativo, o modo como ele é exteriorizado. Assim, é possível afirmar que todo ato administrativo tem forma e, geralmente é caracterizado pela forma escrita, já que desta maneira, seria sobremodo mais fácil o seu controle.

**Finalidade:** A finalidade aproxima-se bastante do princípio da Impessoalidade, no contexto em que a prática do ato administrativo requer uma atitude objetiva, com o fim de alcançar o interesse público. Sendo assim, na visão de Mello (2006), a finalidade seria um princípio consequente do princípio da Legalidade. Esse autor interpreta que, mais que um elemento do ato administrativo, poderia haver uma finalidade pública, particularmente para cada ato administrativo.

**Objeto:** refere-se ao conteúdo do ato; implica na própria alteração na ordem jurídica; é aquilo que o ato dispõe, prescreve, ordena, emana, fala. De acordo com Mello (2006), o objeto é aquilo que o ato dispõe, decide, enuncia na ordem jurídica. É, portanto, fato causador do ato administrativo.

**Motivo:** são as pressuposições ou razões de fato e de direito que conduziu a consumar à prática do ato. Para Justen Filho (2005, p. 86) "o motivo é a causa jurídica eleita pelo agente para realizar o ato". Vale evidenciar que quando o motivo estiver explicitamente previsto em lei, o agente somente poderá realizar o ato se tiver acontecido à situação.

## **2.7 CONTROLE INTERNO NA MUNICIPALIDADE**

A implantação de um sistema de Controle Interno na Administração Pública Municipal visa ressaltar o quão é importante a utilização desse instrumento na gestão pública. No cerne dessa administração, tal sistema propõe uma enorme gama de orientações normativas e técnicas destinadas à verificação da legalidade do ato e da conformação da conduta do agente em relação aos princípios ordenadores da sociedade.

Apesar de ainda ter uma evolução muito inicial no estado brasileiro, é oportuno salientar que a exigência de sua implantação pelos entes que integram a estrutura estatal (direta ou indireta) remonta no mínimo - à Constituição da República de 1988 (CASTRO, 2007).

Há muito tempo que os gestores públicos procuram meios de controlar melhor as entidades que dirigem. Cada vez mais o legislador brasileiro cria instrumentos legais no âmbito público para controlar e monitorar a aplicação dos recursos públicos. Contudo, tais

regramentos legais têm-se demonstrado ineficientes no que se refere ao resultado esperado pela sociedade brasileira, levando-se em conta os princípios constitucionais da eficiência e isonomia.

Os controles internos se implantam com a finalidade de detectar, num prazo o dispositivo constitucional que sustenta toda legislação produzida sobre o controle a qual está consubstanciada no Art. 31 da Constituição Federal de 1988: A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, através do controle externo, pelos Sistemas de Controle interno do Poder Executivo Municipal, prevista na forma da lei.

Segundo leciona Meirelles (2006)

A fiscalização financeira e orçamentária no âmbito municipal desenvolve-se mediante controle externo da Câmara de Vereadores, contando com o apoio do Tribunal de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, e controle interno do Executivo Municipal (LRF, art. 59), na forma da lei (CF, art. 31 e §).

A maneira como o sistema de controle é organizado, designa a divisão das tarefas entre unidades e pessoas, e define as relações de autoridade e responsabilidade. Cada sistema deve ser planejado de modo específico para sua entidade, conforme a missão da organização, podendo ser prático, econômico, eficiente e eficaz.

## **2.8 PRINCIPAIS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL**

O processo de democratização da administração conseguiu trazer instituições voltadas para a participação social, promovendo o intercâmbio entre governo e sociedade. Desse modo, surgiram os mecanismos de participação social, aos quais podemos citar: os conselhos de políticas públicas, observatório social, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria.

Os Conselhos de políticas públicas apresentam-se como um mecanismo de participação da sociedade civil na administração pública. No entendimento de Luchmann e Almeida (2010, p. 89) “os Conselhos são instâncias de discussão e deliberação de políticas públicas, respaldadas por legislação nacional e que apresentam um desenho institucional estruturado e sistêmico, podendo atuar nos três âmbitos governamentais (município, estado e união)” com o objetivo de cooperarem para o controle social e constituem colegiados com função deliberativa ou consultiva (OLIVEIRA, 2009; CUNHA, 2011).

Os observatórios são instituições independentes (ONGs) que se preocupam em acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas e que foram constituídas partindo de

iniciativas autônomas da sociedade, e, portanto, não possuem vínculo com qualquer esfera de poder ou centro de influência normativa (MAIA, 2010, p. 62).

O orçamento participativo fundamenta-se numa nova maneira de planejar os gastos públicos. O orçamento é estruturado com a participação de indivíduos compostos por diferentes classes sociais, proporcionando a destinação da verba pública em projetos e atividades que sejam de interesse coletivo.

Na audiência pública a sociedade consegue interagir com o poder público e juntos poderem decidir determinada questão. De acordo com Carvalho Filho (2005), “a audiência pública é a forma de participação popular pela qual determinada questão de relevância, objeto de processo administrativo, é submetida à debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil”.

A Ouvidoria é um órgão que permite realizar um intercâmbio entre o usuário do serviço e a administração pública, servindo para ouvir e registrar as opiniões e indignação dos indivíduos.

As demandas indicadas pelos usuários são direcionadas para as respectivas secretarias. A percepção que os usuários têm acerca do serviço prestado conduz a uma avaliação do desempenho da gestão pública. A partir do levantamento das reclamações, os gestores poderão implantar melhorias aos serviços e produtos que serão produzidos.

A Ouvidoria se interessa em dar a transparência devida à gestão pública, numa participação conjunta com os cidadãos na melhoria dos serviços públicos prestados e na avaliação das políticas públicas.

Desse modo, a ouvidoria pública brasileira pode ser um excelente mecanismo de aprimoramento, modernização e humanização da relação existente entre os servidores públicos e os cidadãos, viabilizando a ampliação do requerido espaço para o pleno exercício do direito de avaliação e controle da gestão pública, requisito imprescindível para a consolidação da nossa democracia (OLIVEIRA, 2001).

## **CONCLUSÃO**

O controle interno faz parte das atividades da gestão e tem por finalidade acompanhar todos os procedimentos internos realizados pelas instituições. Nesse caso, a transparência na gestão de recursos públicos vem a cada dia sendo mais cobrada pela legislação e a sociedade geral.

O sistema de controle é essencial para qualquer organização e precisa ser entendido

dentro de uma visão mais ampla, ou seja, não se restringe apenas aos aspectos financeiros e administrativos, pois abrange todo o conjunto de métodos e ações implementados dentro de determinado órgão administrativo, criando toda uma cultura de transparência, efetivando comparação entre os resultados previstos e os produzidos harmoniosamente com o interesse público.

O controle interno, além de estar predisposto à fiscalização da própria administração e de seus atos, também tem a incumbência de contribuir para a redução dos gastos públicos, fato perceptível na iniciativa privada (FRANCO e MARRA, 2009).

Enfim, a importância de implantar um Sistema de Controle Interno em todos os órgãos públicos contribuirá para um melhor desempenho das atividades executadas na prefeitura. Com isso, os servidores terão maior tranquilidade para trabalhar, pois permite que possam sanar suas dúvidas evitando possíveis falhas. A lei de responsabilidade fiscal será aplicada de forma correta, logo, poderá permitir que a sociedade venha acompanhar cada vez mais o desempenho da execução orçamentária.

## THE CONTROL IMPORTANCE OF INTERNAL CONTROL AS A TOOL OF SOCIAL FOR MUNICIPALITY

### ABSTRACT

This article, carried out a literature review, it is a scientific research course completion, addressing the theme: The Importance of internal control as a social control tool for the municipality, with the intention of studying the social control as society tool helping in the effectiveness of public expenditure management and achieving more efficient results management in order to understand more precisely how the public administration works in a municipality, ie the transparency of public administration and government actions. This work has as main objective to demonstrate the features and characteristics associated with the internal control system at the municipal level of public administration; specific objectives: to promote a theoretical review on the subject to which it is proposed to identify the main mechanisms of an efficient internal control system and describe the municipal internal control in accordance with the law. This study was developed through literature, which provided theoretical basis to support the construction of knowledge about the purpose of study. Therefore, it is possible to conclude that the internal control system does not have the sole purpose of finding errors, fraud or deviations, but also implies a means of communication, prevention and regulation designed to achieve the desired results.

**Key-words:** Internal Control. Management. County.

## REFERÊNCIAS

ASSUMPÇÃO, Marcio José. **Curso: o papel do controle interno e da contabilidade pública frente aos desafios da administração municipal**. Curitiba, 2005.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual Prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal**. 2009.

BRAGA, Pedro. **Ética, direito e administração pública**. Brasília: Senado Federal Subsecretária de Edições Técnicas, 2006.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Rideel, 2009.

BRASIL, LEIS, DECRETOS. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

CARVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo César. **A organização do Sistema de Controle Interno Municipal**. Porto Alegre, 2007. Disponível em: <[http://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro\\_cont\\_int\\_mun.PDF](http://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro_cont_int_mun.PDF)>. Acesso em: 15 de Novembro de 2015.

CARVALHO, André Regis de. **Reengenharia Federativa: a questão dos consórcios intermunicipais. Administração Pública – Direito Administrativo, Financeiro e Gestão Pública: prática, inovações e polêmicas**. Editora Revista dos Tribunais. Organizadores: Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e Controle Interno na Administração Pública**. São Paulo, Atlas. A-2008.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguierre de. **Controle interno da administração pública: uma perspectiva do modelo de gestão administrativa**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social). Programa de Pós Graduação em Fundamentos Jurídicos da Atividade Econômica, Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba.

CHIARELLI, Lucinéia; CHEROBIM, Ana Paula Mussi Szabo. **Características de sistema de controle interno municipal para atuação reguladora e orientadora da gestão pública**. 2009. Disponível em: <<http://unimestre.unibes.com.br/rica/index.php/rica/article/viewFile/285/265>>. Acesso em: 10 de Novembro de 2015.

CREPALDI, Sílvio Aparecido. **Auditoria contábil: teoria e pratica**. São Paulo: Atlas, 2000.

CUNHA, E. S. M. **Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção**. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v. XII, n. 3, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DOMINGOS, EVERARDO CAVALCANTE. **Controle interno na Gestão Pública: O caso da**

**assistência à saúde suplementar do servidor da UFC.** 2007. Dissertação (Mestrado em Gestão Estratégica para as Instituições de Ensino Superior). Pós Graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza.

FACCIONI, Victor José. **Propostas para instituir controle interno nas Administrações Municipais.** In: ENCONTRO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, Belém/PA, 2001.

FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. **Auditoria Contábil.** 4. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn e ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. **A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** Revista katálysis [online]. v. 13, n.1, 2010. ISSN 1414-4980.

MAIA, L. Síntese. Revista TCE-RJ, Rio de Janeiro, v.5, n.1/2, p.50-67, jan./dez. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo.** 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

OLIVEIRA, V. C. S. **Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras-MG.** 2009. 301 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras-MG, 2009.

OLIVEIRA, J. E. de. **Ouvidoria Geral do Estado do Paraná 10 anos: 1991 a 2001.** 2001.

PINHEIRO, Flávia de Campos. **A evolução dos direitos fundamentais e os documentos internacionais para sua proteção.** PUC-SP. São Paulo, 2008.

PISCITELLI, Roberto. **O controle interno na administração pública federal brasileira.** Brasília. ESAF, 1998.

SERRA, Rita de Cássio Chió Serra. **Dos laços de conexão do controle social com o sistema de controle da Administração Pública: avanços e desafios após a Constituição Federal de 1988.** 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Pós Graduação em Administração Pública, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte.

SILVA, Pedro Gomes da. **Controle interno na gestão pública municipal: Modelo de um sistema de controle interno para municípios de pequeno porte do Estado da Bahia.** 2009. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Contábeis, Universidade Federal da Bahia. Salvador, p. 28.

SOUZA, Corine Sumski. **O papel do controle interno na gestão dos gastos públicos municipais.** Curitiba – PR, 2008. Disponível em:  
<[http://www.forumpme.pr.gov.br/arquivos/File/TCC\\_CORINE\\_SUMSKI\\_SOUZA.pdf](http://www.forumpme.pr.gov.br/arquivos/File/TCC_CORINE_SUMSKI_SOUZA.pdf)>  
Acesso em: 18 de Novembro de 2015.