



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO E TÉCNICO DE EDUCAÇÃO A  
DISTÂNCIA – PROEAD  
CURSO DE BACHARELADO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

JACKSON SOUZA DA SILVA

**A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA  
MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA MUNICIPAL  
DE GURINHÉM.**

JOÃO PESSOA  
2015

JACKSON SOUZA DA SILVA

**A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA  
MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE  
GURINHÉM.**

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.

Orientador: Prof. Me. Igor Martins.

JOÃO PESSOA

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.

S586i Silva, Jackson Souza da  
A importância do controle interno na gestão pública municipal  
[manuscrito] : um estudo de caso na Prefeitura Municipal de  
Gurinhém / Jackson Souza da Silva. - 2016.  
36 p.

Digitado.

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

"Orientação: Prof. Ms. Igor Martins, PROEAD".

1. Gestão Pública. 2. Controle Interno. 3. Impostos. I.  
Título.

21. ed. CDD 354.8

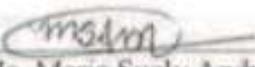
**A importância do controle interno na gestão pública municipal: um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Gurinhém.**

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.

Aprovada em 15/12/2015

**BANCA EXAMINADORA**

  
Prof. Me. Igor Martins (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
Prof. Ma. Maria Suely Andrade Mesquita  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
Prof. Ma. Danielle Harlene da Silva Moreno  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

## RESUMO

A sociedade se desenvolve em ritmos acelerados, suas necessidades surgem a cada instante e em altos níveis de complexidade exigindo do poder público soluções eficazes no atendimento dessas demandas. Cabe ao Estado ofertar serviços de qualidade aplicando o mínimo possível dos impostos arrecadados, visando sempre à satisfação do cidadão e o cumprimento estrito da legislação. Para tanto, a adoção de ferramentas como o controle interno faz-se imprescindível para qualquer gestão pública. Apesar da sua previsão no artigo 74 da Constituição Federal, é recorrente o descumprimento desse dispositivo por parte de alguns municípios incorrendo em atos lesivos ao erário público. A pesquisa tem como tema: A importância do controle interno na gestão pública municipal - um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Gurinhém, trazendo como objetivo geral: Analisar a implantação e o adequado funcionamento do controle interno na Prefeitura Municipal de Gurinhém. Quanto aos procedimentos na coleta de dados utilizou-se tanto as fontes de “papel” (neste caso a pesquisa documental) como as fontes de “gente”, neste sentido foi um Estudo de Caso, pois neste tipo de pesquisa tem-se uma pequena amplitude, devido ao reduzido número de objetos de estudo o que por outro lado possibilita uma grande profundidade na temática. Quanto aos instrumentos e técnicas de coleta de dados para se chegar a uma possível resposta ou respostas a questão proposta foi necessária a coleta de dados, para tanto se fez uso da técnica da entrevista semiestruturada. Durante a entrevista verificou-se que o Município é ciente da importância e obrigatoriedade da existência do controle interno, porém o estudo mostra que o Município não regulamentou o órgão de controle interno e tão pouco o faz funcionar conforme a preceituação legal, condição verificada quanto à inexistência de atividades concretas de controle e estruturação inadequada do órgão controlador.

**Palavras – chaves:** Gestão Pública, Controle Interno, Impostos.

## **ABSTRACT**

The society develops fast needs arise every instant and at higher levels of complexity requiring the public Power solutions in meeting these demands. The State offer quality services by applying the possible minimum of taxes collected, always aiming at the satisfaction of the citizen and strict compliance with legislation. Well, the adaption of tools such as internal control makes it necessary for any public management. Although of prediction in article 74 of the Constitution Federal is recurrent non-compliance of this provision by some municipalities incurring wrong acts to the public. This article is subject: The importance of the internal control in public municipal management – a case study in Gurinhém municipal hall bringing the general implementation and proper functioning of the internal control in Gurinhém municipal hall. Procedures in data collection used sources of both “paper”(in this case research with documents) as the sources of people in this sense was a case study because this type of research has a small wide due to the small number of study subjects which on the other hand provides a great depth in the thematic. The instruments and techniques of data collection, therefore it makes use of technique of semi-structured interview. During the interview it appears that the municipality is aware of the importance and requirement of the existence of internal control however the study shows that the municipality not regulated the organ of internal control and as little work as does the legal precepts, condition checked for non existence of specific control activities and improper structuring of the controlling organ.

Key words: Public management, Internal Control, Taxes.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Conceituação de normativa da Secretaria Federal de Controle Interno.....	21
<b>Tabela 2</b> – Repasses do fundo de participação dos municípios.....	27
<b>Tabela 3</b> – Despesa com pessoal contratado.....	27
<b>Tabela 4</b> – Comparação de despesa com dívida ativa .....	28

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 REVISÃO DA LITERATURA.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Administração Pública e seus princípios .....</b>	<b>11</b>
2.1.1 Administração Pública patrimonialista.....	12
2.1.2 Administração Pública burocrática.....	13
2.1.3 Administração Pública Gerencial .....	14
2.1.4 Princípios constitucionais .....	16
2.1.4.1 Legalidade .....	16
2.1.4.2 Impessoalidade .....	17
2.1.4.3 Moralidade.....	18
2.1.4.4 Publicidade .....	18
2.1.4.5 Eficiência .....	19
<b>2.2 Sistema de controle interno na administração pública .....</b>	<b>19</b>
2.2.1 Origem .....	19
2.2.2 Evolução .....	20
<b>2.3 Conceitos de controle interno .....</b>	<b>21</b>
<b>2.4 Bases legais que disciplinam o controle interno.....</b>	<b>22</b>
2.4.1 Constituição federal.....	22
2.4.2 Constituição estadual.....	23
2.4.3 Lei orgânica municipal .....	23
2.4.4 Lei federal nº 4.320/1964 .....	23
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>25</b>
<b>4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>27</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>31</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>33</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em alguns aspectos a sociedade atual encontra-se num estágio de elevado desenvolvimento, tanto em termos científicos, quanto tecnológicos e até econômicos. Contudo, os avanços oriundos desta evolução não se traduzem em benefícios para toda a sociedade. O reflexo está no descumprimento da legislação por parte dos administradores públicos, acarretando importantes danos ao patrimônio público.

Frente à crescente demanda por serviços de qualidade faz-se necessária uma atuação mais racional do Estado, como agente catalisador dos recursos da sociedade e consequentemente responsável por alocar tais recursos de forma a produzir políticas públicas de qualidade. Segundo Olivo (2010), tal atuação deve pautar-se na legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência de forma a garantir o respeito aos direitos individuais. Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza; não há liberdade nem vontade pessoal do agente público (Morais, 2001).

Para oferecer e manter tais serviços é necessária a utilização correta dos recursos públicos de forma a garantir que estes sejam realmente destinados e atinjam a sua finalidade principal, o atendimento do cidadão. Faz-se imprescindível a adoção do controle interno no acompanhamento quanto à conformidade e alcance dos resultados pretendidos pelo cidadão.

A legislação brasileira oferece uma série de preceitos que devem ser considerados na implantação e no funcionamento do controle interno no âmbito municipal, estadual e federal.

Aliada ao planejamento a ferramenta controle interno oferece ao gestor público a oportunidade de corrigir falhas de forma antecedente com intuito de evitar o desvio de finalidade e consequentemente o não alcance dos resultados.

Dentre as suas principais finalidades estão: a avaliação das metas estabelecidas no plano plurianual, a comprovação quanto à legalidade dos atos relativos à gestão orçamentária e a execução de controle das operações financeiras.

Nesta perspectiva, este trabalho tem seu foco no Controle Interno Municipal, reconhecendo-o como importante instrumento preconizado pela Constituição Federal e que ainda não tem sido em muitos casos, efetivamente empregado. Frente a essa realidade a problemática de pesquisa é: **A Prefeitura Municipal de Gurinhém dispõe de controle interno funcionando com base na legislação pertinente?**

O objetivo geral consiste em analisar a importância e adequado funcionamento do Controle Interno na Prefeitura Municipal de Gurinhém – PB, trazendo como objetivos

específicos: Apresentar a Administração Pública e seus princípios, Analisar o histórico do sistema de controle interno na Administração Pública, Mostrar conceitos de controle interno e Demonstrar as bases legais que disciplinam o controle interno.

Observando a atual conjuntura do país, percebe-se claramente o quão necessária é a utilização dos instrumentos de controle da Administração Pública, como forma de coibir possíveis desvios de conduta. Entretanto, vale ressaltar que muitos instrumentos já existem e estão contemplados em lei, inclusive, em nossa lei maior a Constituição Federal. O que se faz urgente, portanto, é a aplicação efetiva de tais instrumentos. Neste sentido, analisou-se aqui um destes instrumentos, o Controle Interno, uma vez que possibilita a Administração Pública a atuar preventiva e corretivamente, já na origem do problema. É inconcebível que se aplique mal e/ou cometam desvios na execução dos recursos públicos. Pois os efeitos serão sentidos em última instância pelo cidadão que está cada vez mais necessitado da atenção do Estado, e reivindicando qualidade e ética no gasto público.

## **2 REVISÃO DA LITERATURA**

No presente capítulo foram abordadas as definições de Administração Pública, suas características, classificações e os princípios legais bem como se fará uma abordagem histórica dos sistemas de controle interno, mostrando sua importância e aplicação nas ações administrativas no cotidiano de um município. Serão apresentadas ainda as bases legais nas quais estão amparados os sistemas de controle interno.

Para melhor entendimento o capítulo encontra-se subdividido em tópicos, a saber: Administração Pública e seus princípios, histórico do sistema de controle interno na administração pública, conceitos de controle interno, e por fim as bases legais que disciplinam o controle interno.

### **2.1 Administração Pública e seus Princípios**

Na história da humanidade estará presente a administração do que é público, e esta ocorreu de acordo com diversas perspectivas e assumindo múltiplas facetas.

Em um breve panorama basta que se observe as grandes civilizações como os sumérios, fenícios, babilônios, chineses, egípcios e se perceberá que geralmente confundia-se o público com o privado, até mesmo por que ainda inexistia a compreensão a cerca do que é público tal e qual a conhecemos hoje.

É com os gregos que surge a idéia da “coisa pública”, onde mesmo que embrionária serviu-nos de base para posteriores avanços. Só muitos séculos depois é que se construirá o conceito utilizado universalmente.

O professor Bresser-Pereira (1992) citado por Junquilha (2010, p. 16), compreende administração pública como uma organização burocrática estatal que tem poder particular para definir leis e tributar os habitantes de um território, sendo dirigida por um governo e dotada de um corpo burocrático e de uma força pública.

Para Junquilha (2010, p.42) a Administração Pública é compreendida como fenômeno nascido a partir de meados do século XV. O autor ainda afirma que nela é realizada a separação do que é público, de domínio estatal e coletivo, daquilo que é de propriedade privada.

Portanto tal separação representa um enorme avanço uma vez que coloca em esferas distintas o público e o privado, pois até então era comum entre aqueles que estavam à frente da coisa pública administrar de acordo com interesses próprios.

“[...] a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público, numa coletividade ou organização estatal”. (BOBBIO, 1986, p. 10).

As ações devem estar voltadas em última instância para a coletividade, objetivando suprir as demandas sociais como: educação, segurança, saúde etc. Para Meirelles (2004) citado por Junquillo (2010, p.27) a Administração Pública significa a totalidade de serviços e entidades ligados ao Estado.

No que se refere à classificação a Administração Pública pode ser analisada de acordo com diversos critérios aqui se adotou o critério da gestão, sendo apresentados, devido a sua relevância para o presente trabalho a: Administração Patrimonialista, Burocrática e por fim a Gerencial.

### **2.1.1 Administração Pública Patrimonialista**

O Patrimonialismo esteve presente durante muito tempo nas diversas formas de governo existentes na sociedade e ainda hoje perdura muitas vezes sob uma nova roupagem.

Esse tipo de Administração se caracteriza por não separar a coisa pública do que é privado.

Sua caracterização de acordo com Junquillo (2010, p.47) dar-se da seguinte forma:

- Todos os cargos de governo que constituem suas estruturas administrativas estão sob o domínio pessoal (comunidade doméstica) de um soberano. Para fazer parte dessa comunidade doméstica, o recrutamento de servidores começou a ser dado por meio de relações de confiança e obediência estreita a um senhor;
- Os funcionários patrimoniais podem ascender a um cargo mediante concessão do mandatário, bem como pela compra ou arrendamento desses direitos, fazendo jus ao recebimento de benefícios. Podendo ainda vender esses direitos para terceiros;
- O exercício de um governo é fortemente centralizado e dependente da economia baseada em atividades comerciais, empreendidas estas pessoalmente pelo mandatário;
- A apropriação de parte das atividades comerciais é realizada por terceiros, via imposição de tributos e concessões criadas pelo soberano;
- As forças militares são fiéis e obedientes à autoridade arbitrária do soberano, inclusive

para a expansão territorial de seus domínios; e

- O livre arbítrio do senhor, no exercício do poder decisório, é legitimado socialmente pela crença ancestral (tradicional) de sua capacidade para possuí-lo (BENDIX, 1979 apud. JUNQUILO, 2010).

Verifica-se, a partir dessa ótica, que o Patrimonialismo configura-se como uma extensão do poder do monarca. Nota-se que não existe a supremacia do interesse público nem tão pouco a submissão as normas do Estado.

Apesar de superado, o Patrimonialismo deixou suas marcas e ainda hoje é possível encontrar nuances desta forma de Administração presente na gestão pública de nosso país apesar de sua coibição expressa em lei.

### **2.1.2 Administração Pública Burocrática**

Para o senso comum a burocracia está ligada a morosidade, ao excesso de procedimentos e controles, contudo a Administração Pública Burocrática representou um avanço à época do seu surgimento, pois os abusos históricos praticados pelo Estado Absolutista geravam desconfiança frente aos administradores públicos.

É com intuito de combatê-lo que surge o modelo burocrático visando uma administração pública profissional, com critérios racionais, funcionando por meio de normas gerais fixas (caracterizando sua submissão ao Direito), impessoal, com funcionários escolhidos por seus conhecimentos técnicos mediante concurso público, vitaliciedade no cargo e hierarquia clara, fiscalização dos subordinados e o mínimo de discricionariedade decisória (WEBER, 1999, p. 198-232).

Utilizando-se, pois destes critérios comprova-se que o modelo burocrático tornou a Administração Pública menos pessoal e mais voltada aos interesses comuns. Bresser-Pereira (2011, p. 48) vai mais além e relata que não bastava um modelo administrativo que separasse o público do privado, mas igualmente o administrador público do político.

Ainda na visão do autor o modelo burocrático baseia-se principalmente nos seguintes pontos:

- Centralização das decisões;
- Na hierarquia;
- No princípio da unidade de comando;
- Estrutura piramidal do poder;
- Rotinas rígidas;

- Controle passo a passo dos procedimentos administrativos;
- Processos de contratação de pessoal, e compras; e
- Atendimento às demandas dos cidadãos.

Diferente do Patrimonialismo a prioridade agora passa a ser a eficiência, com o intuito de ser o máximo possível racional-legal (WEBER, 1999).

Pelo exposto verifica-se que houve com o modelo burocrático a profissionalização da Administração e o atendimento as normas e procedimentos legais. Mazza (2011, p. 30-31) vem destacar que a autoridade passa a ser exercida com base na lei.

A burocracia caracteriza-se pela centralização, hierarquia, autoridade, disciplina, regras, carreira, divisão do trabalho e estabilidade. Fatores preponderantes para que se evitasse a morosidade na prestação dos serviços e dependência do agente público em relação ao governante CASTRO (2003, p. 123).

De forma conclusiva pode-se apresentar a visão de Chiavenato (2006) que entende as características burocráticas como: caráter legal, formal, racional, impessoalidade, hierarquia, rotina e padronização dos procedimentos, competência técnica e meritocracia, especialização, profissionalização e previsibilidade do funcionamento.

Outrossim, a burocracia pode ser definida como um complexo organizacional submetido a normas definidas de forma racional e executadas por seus agentes administrativos.

Pelo exposto, percebe-se que diferentemente do que pensa o senso comum o modelo burocrático conseguiu tornar a Administração Pública melhor em diversos aspectos. E na verdade as críticas feitas a este modelo referem-se mais as suas disfunções ou aos excessos de quem o aplica.

### **2.1.3 Administração Pública Gerencial**

Com os avanços da sociedade contemporânea oriundos de fatores como a globalização da economia, do uso das novas tecnologias, muitos dos princípios utilizados no modelo burocrático foram se tornando obsoletos e exigiram novamente que a Administração Pública adotasse novos modelos mais condizentes com as novas demandas. Eis que surge na segunda metade do século XX a Administração Pública Gerencial. A reforma primava por fornecer ao Estado uma orientação pelos valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, além do desenvolvimento de uma cultura gerencial na administração pública (Brasil, 1995).

Segundo Hood & Lodge (2004), alguns autores apontam a administração pública gerencial como sendo a transposição de práticas das empresas privadas para o setor público.

As principais doutrinas desse novo modelo são: (1) maior independência da gestão pública; (2) maior participação de organizações privadas na gestão; (3) delegação de atividades; (4) separação entre administração e política; (5) maior autonomia na tomada de decisões; (6) suprimento de recursos entre e intra organizações; (7) valorização das habilidades gerenciais; (8) contratação via terceirização; (9) meritocracia; (10) preferência por remuneração variável ou por resultados; (11) estrutura pluriforme e (12) utilização de medidas de desempenho para controle (Hood & Jackson, 1991 citado por Barzelay, 2000).

O gerencialismo fundamenta-se, dessa forma, na descentralização das decisões e funções, exigindo maior flexibilidade da gestão, maior horizontalização de estruturas e incentivo a criatividade. Considerando-se esses pontos, contrapõe-se ao formalismo e ao rigor técnico da burocracia (Brasil, 1995).

Torna-se necessário aperfeiçoar a eficiência da Administração Pública, reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços. Segundo Bresser-Pereira (1992) a orientação predominante trilha pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. O autor finaliza destacando que a diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados.

A administração Gerencial se preocupou em avançar na direção de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade, buscando como pressuposto a mais adequada forma possível de lutar contra o clientelismo e outras formas de violação da coisa pública.

Evidentemente que ainda existe um longo caminho a percorrer quando se fala em Administração Pública, pois é imprescindível que se busque sempre a melhoria contínua, contudo pelo exposto estas melhorias já vêm acontecendo, talvez não no ritmo em que a sociedade desejaria e às vezes ocorrem alguns retrocessos, mas quando se observa sua trajetória ao longo da história nota-se que houve realmente uma evolução.

### 2.1.4 Princípios Constitucionais

Independentemente do modelo de gestão as ações da administração pública só podem ocorrer em consonância com o interesse coletivo primando os melhores resultados de forma que contemple os dispositivos legais. “Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos”. (DI PIETRO 2002, p.61).

Para que cumpra sua missão a administração pública é submissa a princípios que disciplinam seus atos e sua estruturação.

“O princípio é o primeiro passo na consecução de uma regulação, passo ao qual devem seguir-se outros. O princípio alberga uma diretriz ou norte magnético, muito mais abrangente que uma simples regra; além de estabelecer certas limitações, fornece diretrizes que embasam uma ciência e visam à sua correta compreensão e interpretação. Violar um princípio é muito mais grave do que violar uma regra. A não observância de um princípio implica ofensa não apenas a específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos.” (MARTINS 2004, p. 92 e 93).

Frente a sua importância vale destacar os princípios da administração pública dispostos no artigo 37 da carta magna de 1988 onde:

“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”.

É dever do gestor público administrar o erário da sociedade obedecendo integralmente cada princípio indicado pela constituição e elencados a seguir:

#### 2.1.4.1 Legalidade

Toda e qualquer ação ou omissão do poder público só deve ocorrer precedido por lei, ato legal que torne legítima sua atuação.

Rosa (2003, p.11) ratifica que:

“Ao particular é dado fazer tudo quanto não estiver proibido; ao administrador somente o que estiver permitido pela lei (em sentido amplo). Não há liberdade desmedida ou que não esteja expressamente concedida. Toda a atuação administrativa vincula-se a tal princípio, sendo ilegal o ato praticado sem lei anterior que o preveja [...] Do princípio da legalidade decorre a proibição de, sem lei ou ato normativo que permita a Administração vir a, por mera manifestação unilateral de vontade, declarar, conceder, restringir direitos ou impor obrigações.”

Nota-se a existência de uma linha tênue entre a conduta do particular e a postura do gestor público, podendo o primeiro fazer tudo aquilo que a lei não proíba. Neste prisma Meirelles (2000, p. 82) vem corroborar afirmando que diferentemente da administração particular onde há liberdade e vontade pessoal, onde se pode fazer tudo que não está proibido

em lei, na Administração Pública só pode só se executa algo que esteja expresso na lei, ou seja, o gestor agirá estritamente no âmbito legal. Portanto o administrador público “deve fazer assim”, enquanto o particular “pode fazer assim”.

O objetivo essencial do princípio da legalidade além de dar segurança ao ordenamento jurídico, consiste em organizar e restringir a atuação do administrador público.

Mello (1994, p.48) conclui que:

“Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Este deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no direito Brasileiro.”

#### **2.1.4.2 Impessoalidade**

Esse princípio determina que as decisões administrativas não sejam motivadas por interesses pessoais, na Administração Pública prevalecerá a lei de forma que abranja todos os indivíduos igualmente. Mello (1994, p.58) sustenta que esse princípio “se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas”.

A ação da Administração Pública não deve prejudicar ou beneficiar diretamente qualquer indivíduo, pois sua finalidade está no atendimento do interesse coletivo. O gestor público é um instrumento do Estado na prestação dos serviços ao cidadão, cumprindo a cada ação administrativa o dever do ente. Em suma a vontade do Estado está dissociada da pretensão de seu agente ou de qualquer influência privada.

Miranda (2008, p. 06) acrescenta que:

“A impessoalidade estabelece que a Administração Pública não deve conter a marca pessoal do administrador, ou seja, os atos públicos não são praticados pelo servidor, e sim pela Administração a que ele pertence.

É imprescindível mencionar que a constituição federal em seu § 1º do artigo 37 impõe que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

### 2.1.4.3 Moralidade

O princípio da moralidade assume um preponderante papel no que tange as tomadas de decisões do gestor, pois sua função é balizar a conduta do agente público a partir da honestidade. Meirelles (2011, p. 90) leciona que o agente administrativo estando em pleno exercício de suas funções deve pautar-se principalmente pela ética distinguindo entre o justo e o injusto, o bem e o mal, e sobretudo entre o honesto e o desonesto. O renomado autor ainda defende que:

“... o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto... A moral comum... é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve a finalidade de sua ação: o bem comum.”

De maneira sucinta ao gestor não cabe somente administrar o erário público cumprindo o que determina a lei, sua conduta deve pautar-se na ética, um ato legal não necessariamente constitui-se ético na forma, e determinação da moral administrativa.

### 2.1.4.4 Publicidade

O Administrador, enquanto responsável pelo patrimônio público, é obrigado a prestar contas de forma transparente de seus atos junto à sociedade. É prerrogativa da coletividade com o poder que emana de si, fiscalizar a conduta de seus governantes.

Dos direitos e garantias fundamentais a carta magna constitui que

“XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”

Publicar e divulgar decisões consiste em fomentar os questionamentos oriundos do interesse geral, em relação à gestão do patrimônio público. À medida que se possa identificar eventuais desperdícios e desvios de conduta nas organizações públicas.

Sobre a temática Meirelles (2000, p.89) afirma que “A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes”.

#### **2.1.4.5 Eficiência**

Este princípio foi inserido pela emenda nº 19/98, está voltado para o fator econômico das finanças públicas, com o intuito de qualificar a atividade administrativa para o alcance dos melhores resultados com o mínimo de recursos disponíveis.

Silva (2012) esclarece que

“eficiência administrativa não deve ser apenas limitada ao razoável aproveitamento dos meios e recursos colocados à disposição dos agentes públicos. Deve ser construída também pela adequação lógica desses meios razoavelmente utilizados aos resultados efetivamente obtidos, e pela relação apropriada desses resultados com as necessidades públicas existentes”.

É importante ressaltar que o uso racional dos recursos está relacionado com o máximo possível de satisfação do cidadão no atendimento eficaz de suas necessidades. Além das necessidades elencadas Di Pietro (1998, p.73/74) aponta as seguintes:

1. Relativamente à forma de atuação do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados;
2. Quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública exige-se que este seja o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Administrar atendendo o princípio da eficiência - é alcançar os objetivos sem desperdícios ou prejuízos, contemplando o adequado uso do dinheiro público, tendo em vista a qualidade do serviço ofertado ao cidadão.

Corroborando Matias-Pereira (2008), afirma que a eficiência se preocupa em fazer corretamente as ações e/ou atividades a que se propõe e da melhor maneira possível.

## **2.2 Sistema de controle na administração pública.**

### **2.2.1 Origem**

O controle interno surgiu no setor público a partir da necessidade de controlar as contas públicas. Araújo (1993) revela que o controle das contas públicas remonta ao Brasil Colônia, com as primeiras ações disciplinares relativas ao tombamento de bens públicos; à arrecadação de dízimos; ao registro de receita e despesa; exigências de prestação de contas anuais por parte dos provedores das capitanias hereditárias e aplicação de penalidades em casos de falta.

Existiram várias iniciativas pioneiras para criação de instituições responsáveis pela apreciação das contas e receitas públicas.

Das instituições vale citar as principais segundo Filho (2010):

- O Tribunal de Contas, criado pelos holandeses durante a ocupação no Nordeste
- A Corte de Constrasteação financeira, instituída pelo Código Pombalino (1761)
- As Juntas da Fazenda, implantadas a partir da Carta Régia (1764)
- O Erário Régio e o Conselho de Fazenda com as funções específicas de coordenar e controlar as finanças públicas.

Em todas estas instituições percebem-se traços do que hoje se chama de Controle Interno, e que apesar das limitações tiveram um papel importante exercido no seu tempo.

### **2.2.2 Evolução**

Conforme relatado, verifica-se a preocupação em acompanhar as atividades administrativas desde as capitânicas hereditárias, buscando aprimorar com a criação de instâncias fiscalizadoras, melhores práticas na apreciação das contas públicas.

Partindo dessa necessidade em 1831 surge o Tribunal do Tesouro Nacional incumbido de administrar principalmente as despesas, receitas, contabilidade e patrimônio nacional.

Filho (2010) afirma que esse órgão teve sua competência ampliada com criação do uma Diretoria de Tomada de Contas em 1858. Pois sua preocupação limitava-se a atender os órgãos de fiscalização externa e não à avaliação da forma como os administradores atuavam na prestação dos serviços públicos.

Estudos apontam a superioridade do Ministério da Fazenda perante o Tribunal, que não agia sem autorização prévia. Com o passar dos anos até a proclamação da República em 1889, as atividades envolvendo controle de contas receberam novas influências e concepções dentre as quais cabe destaque o aperfeiçoamento institucional das atividades legislativas.

Esse período de transformações propicia a criação do Tribunal de Contas da União cabendo-lhe: examinar, revisar e julgar todas as movimentações financeiras ligadas à receita e despesa oriundas da União.

Estudos corroboram que sua atuação ocorria na forma de registro prévio, liquidação de operações de receita e despesa verificando a sua legalidade para posterior remissão ao Congresso Nacional.

Araújo (1993) enfatiza as principais razões que levaram a criação do Tribunal de Contas, dentre elas pode-se destacar: Tornar o orçamento um instrumento não apenas norteador, mas acima de tudo exequível; Evitar desperdícios que são lesivos a sociedade;

Criar uma cultura de execução fiel do orçamento; e Melhorar os sistemas contábeis até então existentes.

Certamente a criação deste Tribunal representou um enorme avanço, pois se institucionalizou o controle das finanças públicas exercendo neste caso o controle externo.

### 2.3 Conceitos de Controle Interno

O Professor Antônio Lopes de Sá (1995) definiu controle interno como sendo o “controle que a empresa exerce sobre determinado fato ou série de fatos, de acordo com suas rotinas próprias”.

As diversas formas de controle estão presentes nas organizações que almejam o uso racional e eficaz de seus recursos, com o intuito de criar as condições necessárias para o cumprimento das ações programadas no planejamento.

Neste sentido Megginson (1986) complementa entendendo o controle interno como o processo de garantir que os objetivos organizacionais e gerenciais estejam sendo alcançados; a maneira de fazer com que as coisas aconteçam do modo planejado.

Segundo a Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, da Secretaria Federal de Controle Interno/ Controladoria-Geral da União, define controle interno sendo “o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público”.

O quadro a seguir dissocia a conceituação da normativa para uma melhor compreensão da atuação do controle interno:

Tabela 1 – Conceituação - normativa da Secretaria Federal de Controle interno.

<b>Conceito da Norma</b>	<b>Explicação</b>
Conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados.	Quer dizer que dentro da organização deve existir uma forma coordenada de controle interno, com procedimentos interligados, seguindo planos de ação, manuais e métodos para a boa gestão da organização.
Com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta.	Alcançar objetivos de forma confiável e concreta significa dizer que as orientações, quanto a procedimentos e rotinas, deverão ser cumpridas fielmente, verificando a fidedignidade dos documentos e outros atos administrativos.
Evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.	Os procedimentos e rotinas adotados na organização, conforme planos e manuais, devem evidenciar possíveis desvios, bem como promover ações administrativas para sanar os desvios e fraudes detectados.

Fonte: \*Elaborado pelo Tribunal de Contas da União.

O controle interno na Administração Pública atua na perseguição das melhores práticas na utilização dos recursos públicos, sustentado essencialmente pelos pilares da legalidade, eficiência e eficácia.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2009), “é uma ação tomada com propósito de certifica-se de que algo se cumpra de acordo com o que foi planejado”.

O TCU (2009), ainda defende que a existência do controle interno só tem relevância quando seu objetivo é criar as condições para o cumprimento do que foi planejado e sentido quando algo oferece risco ao alcance dos resultados da entidade. Abanese (1981) confirma dizendo que é o processo destinado a assegurar que as ações estejam de acordo com os resultados desejados.

De forma conclusiva o TCU (2009) define o controle interno como:

Conjunto dos processos e meios que permitem respeitar o orçamento e os regulamentos em vigor, salvaguardar os ativos, assegurar a validade e autenticidade dos registros contábeis e facilitar as decisões de gestão, especialmente através da colocação a disposição, no momento oportuno da informação financeira (BRASIL. TCU, 1992, p.02).

Percebe-se em grande parte da literatura o foco no cumprimento da legislação, pois controlar não está unicamente ligado à questão econômica.

Relata a CGU que a própria administração deve exercer o controle sobre todos os atos administrativos e de acordo com as normas legais e técnicas previamente estabelecidas.

## **2.4 Bases legais que disciplinam o controle interno**

Existe hoje em nosso país um arcabouço legal bastante robusto que rege a criação dos Sistemas de Controle Interno, presentes nos três entes da federação, como se apresenta a seguir:

### **2.4.1 Constituição Federal**

Encontra-se na Carta Magna a fundamentação legal do controle interno que se inicia no artigo 74 indicando dentre outros pontos a finalidade de:

**Avaliar** (o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual);

**Comprovar** (a legalidade dos atos relativos à gestão orçamentária);

**Exercer** (controle das operações financeiras).

## 2.4.2 Constituição Estadual

Reafirmando obrigatoriedade da existência do controle interno, a Constituição do Estado da Paraíba promulgada em 05 de outubro de 1989 versa no seu artigo 13 que:

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, assim como a aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno que, de forma integrada, serão mantidos pelos Poderes Legislativo e Executivo”.

Vale destacar a importante atuação do controle interno em parceria com o controle externo, ambos em determinadas situações direcionados a fiscalização do que pertence a sociedade.

## 2.4.3 Lei Orgânica Municipal

Em consonância com os demais entes da federação, o município de Gurinhém também contempla em sua lei orgânica a obrigatoriedade do controle interno na execução dos atos administrativos que implicam na utilização de recursos públicos. Tal obrigatoriedade encontra-se destacado na seção VIII nos artigos 47 e 119.

## 2.4.4 Lei Federal Nº. 4320/1964

Faz-se importante destacar aqui esta Lei Federal, pois a mesma “estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” e que, portanto serve de parâmetro para as ações do Controle Interno.

Sua principal função é a de balizar, ao passo que normatiza tipos de controle no que concerne à execução orçamentária. Para melhor entendimento o artigo 75 traz algumas disposições:

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.

Nota-se que o dispositivo legal enfatiza a universalidade do controle com o intuito de contemplar despesa e receita conjuntamente. O servidor público deve manter de forma responsável a integridade do patrimônio coletivo, haja vista sua origem e destinação final.

Especificamente sobre o Controle Interno a lei acrescenta do artigo 76 ao 80 as tarefas que devem ser desempenhadas por este sistema.

Face ao apresentado, a razão de ser dos Sistemas de Controle Interno seria o de manter a administração pública agindo dentro dos preceitos legais para que cumpra sua missão baseando suas ações no que reza os princípios constitucionais.

### 3 METODOLOGIA

Adotou-se neste trabalho a compreensão de metodologia apresentada por Minayo (2003, p. 16-18) que a entende como o caminho do pensamento a ser seguido e que envolve todo um processo composto por várias técnicas com o intuito de produzir uma realidade. Corroborar com este pensamento Zanella (2009, p. 61), que sintetiza como “o estudo dos caminhos a serem percorridos para se realizar uma pesquisa”.

O objeto de estudo desta monografia foi a Prefeitura Municipal de Gurinhém, especificamente o seu Sistema de Controle Interno, objetivando-se analisar a sua importância e o seu adequado funcionamento, dentro do contexto, onde a sociedade exige cada vez mais transparência da gestão pública em observância aos princípios legais.

Para tanto se realizou uma pesquisa que pode ser classificada (utilizou-se aqui as classificações apresentadas por Zanella, 2009) da seguinte maneira:

**Quanto à finalidade** – Pesquisa aplicada, por apresentar questões que envolvem a ordem prática e um problema concreto.

**Quanto ao método e a forma de abordar o problema** – Pesquisa qualitativa, que é definida por Zanella (2009, p.75) como a que “se fundamenta principalmente em análises qualitativas caracterizando-se em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise de dados”.

**Quanto aos objetivos da pesquisa** – Descritiva e um estudo de caso. O estudo descritivo estabelece ao pesquisador uma delimitação concisa de métodos, modelos, técnicas e teorias que nortearão a coleta e explicação dos dados, para atribuir validade científica a pesquisa e atingir o objetivo (VERGARA, 1997). O método utilizado na pesquisa é um estudo de caso com o responsável pelo controle interno da prefeitura do município de Gurinhém – PB, além da pesquisa bibliográfica, tendo em vista que é necessário obter informações sobre o tema abordado, através da fundamentação teórica, tornando-se possível obter as informações desejadas e aplicabilidade do instrumento.

Para Gil (2010, p.37) “O estudo de caso consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante os outros delineamentos já considerados”

**Quanto aos procedimentos na coleta de dados** - utilizou tanto as fontes de “papel” (neste caso a pesquisa documental) como as fontes de “gente”, neste sentido foi um Estudo de

Caso, pois neste tipo de pesquisa tem-se uma pequena amplitude, devido ao reduzido número de objetos de estudo o que por outro lado possibilita uma grande profundidade na temática.

**Quanto aos instrumentos e técnicas de coleta de dados** – para se chegar a uma possível resposta ou respostas a questão proposta foi necessária a coleta de dados, para tanto se fez uso da técnica da entrevista semiestruturada.

O guia elaborado pelo entrevistador permite que o entrevistado tenha alguma liberdade para desenvolver as respostas segundo a direção que o pesquisador avalie adequada, explorando, de uma forma flexível e aprofundada, os aspectos que considere mais relevantes (ROESCH, 2006). Este tipo de entrevista segundo Lakatos e Marconi (2004) possibilita criar um roteiro, no qual contém sugestões de perguntas e dicas a serem usados pelo pesquisador para garantir que todos os tópicos de interesse serão abordados.

De forma complementar realizou-se uma pesquisa documental (documentos internos e externos) que foi necessária para fornecer mais subsídios ao trabalho e onde puderam ser colhidas informações técnicas do referido setor.

**Quanto às técnicas de análises de dados** – se fez uso das técnicas qualitativas uma vez que esta permite que se compreenda a realidade a partir do que foi descrito e captado do pesquisado. Dentre tais técnicas optou-se pela análise interpretativa do discurso, de acordo com Lakatos e Marconi, (2004), através da análise interpretativa das narrativas o investigador descobre os significados que tem atribuído aos fatos ou fenômenos que viveram, e, assim, vai construindo a compreensão do seu universo, evidenciando pela atenção aos detalhes dentro do discurso procurando, estabelecer ligações entre os dados coletados e as hipóteses da pesquisa.

Em síntese, pode-se afirmar que a presente pesquisa foi composta por várias etapas que envolveram a pesquisa bibliográfica que serviu para embasar o trabalho, a definição das técnicas a serem utilizadas, a coleta dos dados e sua posterior análise e por fim a obtenção de respostas ao problema formulado de início e que foi a razão primordial para a realização deste.

#### 4 ANÁLISE E INTERPRETATAÇÃO DOS RESULTADOS

O município de Gurinhém está situado na mesorregião do Agreste Paraibano e microrregião de Itabaiana – PB, possui uma população de 14.117, foi fundado em 19 de dezembro de 1958. Sua principal fonte de recursos é o Fundo de Participações dos Municípios repassado pela União respectivamente nos dias 10, 20 e 30 de cada mês durante os doze meses de cada ano. Vale demonstrar nos últimos 05 anos, o comportamento dessa imprescindível receita em seus repasses.

Tabela 2 – Repasses do Fundo de Participação dos Municípios

<b>EXERCICIO</b>	<b>VALOR</b>
2010	7.804.566,66
2011	9.579.598,15
2012	9.877.228,33
2013	10.588.965,18
2014	11.454.153,09

Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, sistema SAGRES online.

No decorrer da pesquisa foi pertinente também demonstrar os gastos com pessoal contratado por excepcional interesse público nos últimos 03 anos, com o intuito de analisar se o controle vem atuando com a eficiência necessária.

Tabela 3 – Despesa com pessoal contratado.

<b>EXERCICIO</b>	<b>VALOR</b>
2012	R\$ 517.499,41
2013	R\$ 913.635,09
2014	R\$ 1.474.955,19

Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, sistema SAGRES online.

Não menos importante que as diversas áreas a serem controladas, a dívida ativa de um município configura um dispêndio que sem o devido acompanhamento refletirá em inúmeros prejuízos aos cofres públicos. Partindo dessa ótica constatou-se a preponderância em trazer dados relativos à dívida ativa dos últimos 03 anos da prefeitura pesquisada.

Tabela 4 - Comparação de despesa com dividia ativa.

<b>EXERCICIO</b>	<b>VALOR</b>
2012	R\$ 162.342,16
2013	R\$ 265.943,74
2014	R\$ 360.744,16

Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, sistema SAGRES online.

A prefeitura de Gurinhém, ambiente pesquisado possui 07 secretarias sendo elas: Secretaria de Administração, Gabinete do prefeito, Agricultura, Educação, Assistência social, Saúde e Infraestrutura. Não constatado órgão específico para o funcionamento do controle interno, que segundo informações fica sob responsabilidade da Secretaria de Administração.

A entrevista foi realizada com o responsável pelo controle interno do município lotado na Secretaria de Administração, com um roteiro de entrevista contendo questões pertinentes a matéria que foram ao longo da conversa respondidas pelo entrevistado.

A primeira indagação feita ao entrevistado foi sobre a importância da ferramenta controle interno para execução das atividades organizacionais esse questionamento visa identificar o conhecimento sobre a devida importância do controle interno. A resposta foi categórica, afirmou que a ferramenta é fundamental para gestão pública à medida que vai fiscalizando os atos do gestor em caráter: orçamentário, financeiro, contábil e patrimonial trazendo maior eficiência no uso dos recursos e seu alinhamento com os princípios constitucionais, de forma a garantir a integridade do patrimônio público. Sua posição corrobora com o que diz TCU (2009) “controle interno é o conjunto de processos e meios que permitem respeitar o orçamento e os regulamentos em vigor salvaguardando os ativos”.

Quanto à percepção sobre o controle interno, foi respondido como sendo uma ferramenta utilizada pela administração pública com o objetivo de monitorar a execução do orçamento, cumprimento das leis e normas orçamentárias, como também a maximização da eficiência e eficácia na aplicação dos recursos financeiros disponíveis. Para Megginson (1986)

controle interno é processo de garantir que os objetivos organizacionais e gerenciais estejam sendo cumpridos; a maneira de fazer com que as coisas aconteçam do modo planejado.

Conforme evidencia o Tribunal de Contas de Minas Gerais (2012), os municípios deverão definir a forma de funcionamento do Sistema de Controle Interno, mediante lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. O entrevistado foi questionado sobre a existência de ato legal criando o controle interno no município. O profissional prontamente respondeu que a entidade não possui legislação específica para a regulamentação do órgão de controle interno, perguntado sobre o motivo da falta, o mesmo relatou que em virtude de alguns contratamentos o projeto ainda não havia sido enviado para a casa legislativa municipal. Ele acrescentou que na ausência de órgão específico para controlar os atos da gestão, essa incumbência vem temporariamente sendo assumida pela Secretaria de Administração até que seja regulamentada a criação da secretaria de controle interno no município.

Seguiu-se perguntando sobre a existência de servidores qualificados para as atribuições de controlador, o mesmo assinalou que atualmente o município dispõe de 03 técnicos que reúnem conhecimento para a função, porém apenas dois possuem formação compatível com o cargo, um possui formação em economia e outro em administração pública. Sobre o espaço físico adequado seria necessário algumas adaptações no prédio, mais que não demandariam um alto dispêndio.

Sobre a adoção de instruções normativas direcionadas as secretarias com o intuito de orientá-las para as melhores práticas de controle, a resposta foi negativa apesar de reconhecer a importância do ato administrativo o responsável não vem utilizando dessa ferramenta para balizar as ações no âmbito das secretarias. Botelho (2014) destaca a preponderância das instruções normativas no que concerne orientações para a correta execução dos procedimentos de controle com vistas a assegurar a unidade da ação.

Baseado na legislação foi pertinente perguntar sobre a existência do controle sobre o patrimônio público compreendendo: aquisição, utilização, doação e depreciação dos bens permanentes. A resposta foi não, a entidade vem tentando montar essa estrutura, porém, por falta de recursos financeiros não conseguimos implantar esse sistema. O Tribunal de Contas da Paraíba (2009) recomenda a realização de controle contínuo dos gastos em geral, de forma a evitar desperdícios ou desvio de finalidade.

O profissional foi indagado sobre o acompanhamento da execução orçamentária e financeira de forma preventiva e concomitante por parte do setor de controle interno. O mesmo respondeu que existe o controle, porém sua atuação ocorre de forma posterior ao fato,

sendo tomada as providencias corretivas. A IN-SFC 1/2001 indica que o controle interno ao ser implementado deve prioritariamente, ter caráter preventivo.

Ao finalizar procurou-se saber sobre a adoção de planos previamente elaborados com o intuito de melhorar a execução das tarefas de controle, a resposta foi apenas não. O TCU (2009) enfatiza que dentro da organização deve existir uma forma coordenada de controle interno, com procedimentos interligados, seguindo planos de ação, manuais e métodos para a boa gestão da organização.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que concerne à atuação do controle, sua importância vai além do mero monitoramento, haja vista seu preponderante papel junto às cortes de contas, poder legislativo entre outros. O município apresentou uma dificuldade de articulação política no que tange a elaboração e regulamentação do controle interno. A entidade estudada dispõe de 02 profissionais capacitados para a atuação na controladoria interna, porém os mesmos se encontram desempenhando outras atividades em secretarias do município. A alocação desses profissionais faz-se imprescindível para composição de uma equipe específica de controle, possibilitando a descentralização desse importante órgão, atualmente centralizado na secretaria de administração.

A prefeitura demonstrou conhecimento compatível com o que estabelece a legislação, entre tanto não apresentou ações concretas para a materialização das atividades de controle, verificou-se a inexistência de orientações através das instruções normativas, utilizadas com o intuito de padronizar os procedimentos e rotinas de controle assegurando a unidade das ações.

Foi constatado na pesquisa a inexistência de planos de ação, importantes para uma atuação racional e efetiva do controle interno. Consequentemente, a não adoção de planos implicará em diagnósticos tardios impossibilitando a correção preventiva e tempestiva dos atos da gestão.

Verificou-se que o controle interno vem funcionando junto à secretaria de administração, não possuindo espaço físico, equipamentos e recursos humanos exclusivos para o órgão do controle interno. Afetando assim o desempenho da equipe bem como as tomadas de decisões dos funcionários.

No processo de comunicação entre secretarias e o controle observou-se algumas dificuldades, tendo em vista que não há a realização de reuniões periódicas, nem o envio de relatório gerenciais. Implicando na falta de feedback para subsidiar a relação do controle x controlados.

No tocante a execução orçamentária e financeira o controle interno de Gurinhém tem atuado de forma apenas corretiva, ou seja, atuando quando o problema já ocorreu, esta ação oferece riscos ao alcance dos resultados bem como a inobservância do que preceitua as leis, incorrendo em situações nem sempre reversíveis.

No que se refere ao sistema de controle do patrimônio público verificou-se que o município não possui tal sistema de grande importância, na organização e detalhamento das etapas de aquisição, utilização e depreciação dos bens. Dessa forma, estimula-se uma prática

frequente presente nos órgãos público, caracterizada pelo uso irresponsável do patrimônio pelos servidores.

Diante da situação encontrada sugere-se para a implantação e correto funcionamento do controle interno no município:

1. Discutir e esclarecer junto ao legislativo municipal no tocante ao objetivo e importância do controle interno para gestão dos recursos públicos.
2. Estruturar o órgão com: independência funcional, espaço físico exclusivo com equipamentos e profissionais cuja formação contemple: economia, contabilidade, administração ou direito
3. Emitir conjunto de instruções normativas baseadas na literatura legal existente, objetivando a orientação das secretarias quanto às melhores práticas de gestão, etapas de processos e restrições administrativas.
4. Providenciar: plaquetas de tombamento e banco de dados destinados ao controle do patrimônio.

Por fim, conclui-se que a prefeitura de Gurinhém já dispõe das bases para implantação do controle interno uma vez que os que estão à frente da gestão possuem a compreensão da importância deste órgão para o bom funcionamento da máquina pública, tendo como missão primordial o atendimento das necessidades do cidadão. Possui pessoal capacitado para exercer tais funções, o que é outro fator diferencial frente à realidade da maioria dos municípios brasileiros.

Portando, observando a realidade local, faz-se necessário partir para as ações concretas implantando-se de fato e de direito um sistema de controle interno que proporcionará ganhos tanto para gestão no que tange seu acompanhamento e fiscalização como para o cidadão que terá mais um instrumento para gestão responsável do seu patrimônio. Neste sentido, o presente trabalho, dentro de suas limitações, espera estar contribuindo com a discussão e o aprimoramento deste relevante tema para gestão pública.

## REFERÊNCIAS

ABANESE, Robert. **Managing: toward accountability for performance**. 3. ed. Homewood, Illinois: Irwin, 1981.

ARAÚJO, Marcos V. **Tribunal de Contas: o controle de governo democrático — histórico e perspectivas**. Brasília. TCU, 1993. Disponível em: <[http://lms.ead1.com.br/webfolio/Mod1750/mod\\_controle\\_interno\\_e\\_externo\\_da\\_gestao\\_publica\\_v3.pdf](http://lms.ead1.com.br/webfolio/Mod1750/mod_controle_interno_e_externo_da_gestao_publica_v3.pdf)> Acesso em 10 out. 2015.

BARZELAY, M. The new public management: a bibliographical essay for latin American (and other) scholars. **International Public Management Journal**, London, v. 3, n. 2, p. 229-265, Sept. 2000.

BENDIX, Reinhard. **Max Weber**. Buenos Aires: Amorrortu, 1979. 464 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 2. ed. Brasília: UNB, 1986. 1328 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2015.

BRASIL. Constituição Estadual (1989). **Constituição do Estado da Paraíba**. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70448/CE\\_Paraiba.pdf?sequence=1](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70448/CE_Paraiba.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 05 mar. 2015.

BRASIL. **Instrução normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001**. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em 10 out. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em: 03 mar. 2015.

BRASIL. **Ministério da Administração e Reforma do Estado, Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/>>. Acesso em 20 mai. 2014.

BRASIL. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 47, v.120, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em <<http://www.eer.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/download/71/78>>. Acesso em 15 jan. 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br). Acesso em 20 abr. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise do Estado**: ensaios sobre a economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1992. 188 p.

CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de. **Sociologia aplicada à administração**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Princípios da Administração**. Rio De Janeiro: Elsevier, 2006.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO-CGU. **Instrução normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001**: Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/>> . Acesso em 20 mai. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1998.

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

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HOOD, C.; LODGE, M. Competency, bureaucracy, and public management reform: a comparative analysis. **Governance An International Journal of policy, Administration, and Institutions**, Malden, v. 17, n. 3, p. 313-333, July 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Gurinhém – PB**. Disponível em:<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=250640&search=paraiba|Gurinhém>> . Acesso em: 10 out. 2015.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. V. **Metodologia científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 19ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia**. Rio de Janeiro: 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a04v42n1.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2015.

MATO GROSSO. **Guia para implantação do sistema de controle interno na administração pública**. Tribunal de Contas do Estado —. Cuiabá: TCE, 2007. Disponível em < <http://www.cuiaba.mt.gov.br/> > Acesso em: 01 jun. 2015.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2011, p.30-31.

MEGGINSON, Leon C.; MOSLEY, Donald C.; PIETRI Jr., Paul H. **Administração: conceitos e aplicações**. São Paulo: Harper & How do Brasil, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 798 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo, Malheiros, 1994.

MINAYO, M.C. de S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 22 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. **Plano Diretor da Reforma do Estado: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**, novembro de 1995.

MIRANDA, Bernadete Maria. **Princípios Constitucionais do Direito Administrativo**. Revista Virtual Direito Brasil. Volume 2, n. 2, 2008. Disponível em <<http://www.direitobrasil.adv.br/artigos/ad.pdf>>. Acesso em 03 mar. 2015.

MORAIS, José Leovegildo Oliveira. **A Estrutura Normativa da Ética na Administração Pública Federal Brasileira**. Brasília, 2001. Disponível: em <[http://www.cnpq.br/web/guest/view//journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_0oED/10157/42998](http://www.cnpq.br/web/guest/view//journal_content/56_INSTANCE_0oED/10157/42998)>. Acesso em 10 out. 2015.

OLIVEIRA FILHO, José Alceu de. **Controle Interno e Externo da Gestão Pública**. Brasília. Curso de Pós Graduação na área de Administração Pública, 2010.

OLIVO, Luiz Carlos Cancelier. **Direito administrativo**. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

ROESCH, Sylvia Azevedo. **Projeto de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 5ª. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

SÁ, Antônio Lopes de. **Dicionário de Contabilidade**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

SILVA, Elineide Alves Ferreira da. **Princípios da Administração Pública**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 19 out. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40097&seo=1>>. Acesso em: 10 out. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO-TCU. **Critérios gerais de controle interno na administração pública**: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília, 2009. Disponível em:<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. **Sistema de acompanhamento da gestão de recursos da sociedade – SAGRES.**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Cartilha de orientações sobre controle interno.** Belo Horizonte, 2012. Disponível em <[http://www.tce.mg.gov.br/img\\_site/Cartilha\\_Controlo%20Interno.pdf](http://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Controlo%20Interno.pdf)>. Acesso em 10 out. 2015.

VALE, Carlos. **O controle interno na administração municipal.** João Pessoa: 2004.  
BOTELHO, Milton Mendes. **Manual prático de controle interno na administração pública municipal.**/ 3º edição./ Curitiba: Juruá, 2014.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 1997.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração / Liane Carly Hermes Zanella.** – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.