

UNIFACISA – CENTRO UNIVERSITÁRIO
CESED - CENTRO DE ENSINO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO
CURSO DE DIREITO

MANOEL PEREIRA DA SILVA NETTO

SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL: A implementação nos
municípios paraibanos

CAMPINA GRANDE-PB
2021

MANOEL PEREIRA DA SILVA NETTO

SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL: A implementação nos municípios paraibanos

Trabalho de Conclusão de Curso – Artigo Científico – apresentado como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito pela UniFacisa – Centro Universitário.

Linha de Pesquisa e Área de concentração:
Direito Constitucional

Orientador: Prof.º da Unifacisa Jonábio Barbosa dos Santos, Dr.

Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo Científico – SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL: A Implementação nos municípios paraibanos, apresentador por Manoel Pereira da Silva Netto como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Direito, outorgado pela UniFacisa – Centro Universitário.

APROVADO EM: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA:

Prof.º da Unifacisa Jonábio Barbosa dos Santos, Dr
Orientador

Prof.º da UniFacisa, Nome Completo do Segundo Membro, Titulação

Prof.º da UniFacisa, Nome Completo do Terceiro Membro, Titulação

SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL: A implementação nos municípios paraibanos

Manoel Pereira da Silva Netto *

Jonábio Barbosa dos Santos **

RESUMO

Introdução: O controle é uma ferramenta eficaz que tem como objetivo evitar irregularidades e ilegalidades na atuação dos poderes públicos, verificando as atividades exercidas pelos órgãos, o cumprimento das leis e contribuindo para o planejamento. **Objetivo:** O presente artigo analisou a implementação do sistema de controle interno na esfera municipal, bem como averiguou quais municípios do estado da Paraíba tem em sua estrutura organizacional Controle Interno. **Metodologia:** Esta é uma pesquisa exploratória e descritiva de caráter quanti-qualitativa. A abordagem qualitativa teve como objetivo descobrir ou afinar as perguntas da investigação, compreendendo uma realidade ainda não descrita e a quantitativa verificou o percentual de municípios que atualmente tem em sua estrutura organizacional o controle interno. Estabelecemos um comparativo com relatórios anteriormente realizados pelo TCE/PB que identifica no ano de 2016 a quantidade de municípios que tem implantado o Controle Interno. **Conclusão:** Este trabalho procurou abordar o conhecimento sobre a Implementação do Controle Interno no âmbito municipal, bem como demonstrar os municípios do Estado que atualmente tem o sistema implantado. Assim, os resultados mais relevantes apontaram que a maioria dos municípios do Estado da Paraíba não implementou ainda o sistema de controle interno, evidenciando um atraso para o processo de controle dos atos públicos, para a transparência e a qualidade das informações na gestão pública. Por fim, concluiu-se que dentre os 71 municípios que implantaram o controle interno a maioria está na faixa de menor número de habitantes.

Palavras-Chaves: Controle interno; gestão pública; transparência fiscal.

* Graduando do Curso Superior em Direito. Endereço eletrônico: nettonef@hotmail.com

**² Graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB, Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino, UMSA, Argentina, Doutorando em Administração pela Universidade de São Caetano do Sul, Docente do Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas – FACISA nas disciplinas de Direito Administrativo II e Direito da Infância e da Juventude. E-mail: jonabioadv1@yahoo.com.br

ABSTRACT

Introduction: The control is an effective tool that aims to avoid irregularities and illegalities in the performance of public authorities, Checking the activities performed by the bodies, compliance with laws and contributing to planning. **Objective:** This article analyzed the implementation of the internal control system in the sphere municipal government, as well as investigating which municipalities in the state of Paraíba has in its organizational structure Internal Control. **Methodology:** This is an exploratory and descriptive research of character quantitative and qualitative. The qualitative approach aimed to discover or refine the research questions, understanding a reality not yet described and the quantitative verified the percentage of municipalities that currently have in their organizational structure the internal control. We establish a comparison with reports previously performed by the TCE / PB that identifies in the year 2016 the number of municipalities that have implemented Internal Control. **Conclusion:** This work tried to approach the knowledge about the implementation of Internal Control at the municipal level, as well as demonstrate the municipalities of the state that currently have the system implanted. Thus, the most relevant results showed that most municipalities in the state of Paraíba did not implement still the internal control system, showing a delay for the process of control of public acts, for transparency and the quality of information in public management. Finally, it was concluded that among the 71 municipalities that implemented internal control at the majority is in the range of least number of inhabitants.

Keywords: Internal control; public management; fiscal transparency.

1 INTRODUÇÃO

No Estado Democrático de Direito o gestor público tem uma função fundamental que é garantir a satisfação dos anseios da sociedade, observando princípios básicos, as normas da administração pública que nortearão suas tomadas de decisões, bem como, a essência e o controle da gestão dos recursos públicos, observando as exigências estabelecidas pela Lei n.º 4.320/64, Artigo 74 da Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal n.º 101/00 e a Lei Complementar 131/2009 que trata sobre transparência pública.

Assim, surge a importância do controle como forma de assegurar que os objetivos da administração pública sejam atingidos, proporcionando transparência na utilização dos recursos, assegurando as boas práticas de governança pública, e garantindo a aplicabilidade e

eficiência dos atos públicos, procurando, no decorrer da gestão, atuar preventivamente na detecção e correção de erros ou possíveis irregularidades.

Contudo, o controle se subdivide em: o controle interno, sendo exercido dentro dos domínios do município ou no órgão vinculado; e o controle externo, desempenhado por agentes fora do domínio do município ou órgão objeto do controle. Ainda, podemos citar o controle social emanado da cidadania que incentiva à prática direta da sociedade, que por sua vez intensifica cada vez mais a fiscalização dos gastos públicos.

O setor controle de interno deve ser instituído em todas as esferas governamentais, principalmente na esfera municipal, já que compete aos municípios, conforme artigo 30 da Constituição Federal de 1988 (CF/88): I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Ainda, a obrigatoriedade dos mecanismos dos controles internos nas instituições públicas municipais também está respaldado nos artigos 31, 70 e 74 do mesmo diploma legal, consubstanciados e amparados por preceitos legais.

Com o adequado atendimento das competências determinadas na Constituição Federal de 88, o controle interno na administração pública municipal surgiu da necessidade de assegurar o cumprimento das leis, normas e políticas vigentes, através do estabelecimento de mecanismos de controle que possibilitem informações à sociedade, impedindo a ocorrência de fraudes e desperdícios, servindo de instrumento que visa garantir a efetividade, a produtividade, a economicidade e a rapidez na prestação do serviço público (SOUZA, 2008).

No universo das entidades públicas, o controle interno possuem a responsabilidade de desenvolver o aperfeiçoamento permanente das instituições, verificando as atividades exercidas pelos órgãos, o cumprimento das legislações e contribuindo para o planejamento.

Dentro desse processo, a responsabilidade dos integrantes do departamento controle de interno é muito grande perante a sociedade, pois respondem solidariamente como servidores públicos. Nessa divisão de categorias da organização, deve ficar claro o grau de independência do controle interno, quanto maior for seu grau de independência, melhor será sua gestão, também pelo nível de responsabilidade e conhecimentos técnicos exigidos pela função (BLEIL et al., 2011).

O presente estudo trata-se de uma pesquisa exploratória descritiva com abordagem quanti-qualitativa, considerando que busca analisar a implementação do Controle Interno na esfera Municipal. A natureza qualitativa da pesquisa segundo Lamy (2011) tem por objetivo descobrir ou afinar as perguntas da investigação, compreendendo uma realidade ainda não

descrita completamente. Quanto à abordagem quantitativa foram desenvolvidos gráficos que possibilitaram o tratamento de dados estatísticos.

A pesquisa apoiou-se no método dedutivo, pois parte da análise de leis gerais para a compreensão de questões locais. Ainda, segundo Lamy (2011) o raciocínio dedutivo é aquele que se propõe a extrair uma ideia de outras anteriores. De forma que, uma vez aceitas as anteriores, a posterior ou as posteriores serão automaticamente aceitas, ficarão automaticamente demonstradas.

Ainda, utilizamos à revisão bibliográfica como procedimento técnico, onde analisamos as legislações relevantes ao tema proposto, tanto nas esferas federais como estaduais, e identificamos como ocorre à estruturação organizacional do Controle Interno nas instâncias municipais. A coleta de dados foi realizada pela internet numa consulta através do portal da transparência dos 223 municípios do Estado da Paraíba com o intuito de identificar quantos atualmente tem implantado o sistema, elaborando um comparativo com o relatório desenvolvido pelo TCE/PB no ano de 2016.

Nos municípios é imprescindível à implementação do Controle Interno, sendo este o objetivo principal do presente estudo, sobre essas práticas nas entidades municipais. Dessa forma, analisou-se as legislações relevantes ao tema proposto, tanto nas esferas federais como estaduais. Assim, foi realizado um estudo através da internet com consulta através do portal da transparência dos 223 municípios do Estado da Paraíba no período de 13/04 a 22/04/2021, com o objetivo de identificar quantos atualmente tem implantado o sistema de controle. Procurou-se identificar se na estrutura organizacional dos municípios do Estado tem o Controle Interno e elaborou-se um comparativo com o relatório desenvolvido pelo TCE/PB no ano de 2016.

Assim, a realização deste estudo se justifica pela relevância do tema para a administração pública e a sociedade. Contribuindo para uma maior percepção e conhecimento sobre a implementação do setor de controle interno nas estruturas dos municípios do estado da Paraíba, na qualidade das informações e no controle dos atos públicos.

2 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O controle interno tem seu marco inicial na administração pública, com o advento da Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964, que introduz os conceitos de controle interno e externo no segmento do setor público, como também, define as competências para os exercícios dessas atividades.

A Constituição Federal de 1967 aborda pela primeira vez definições quanto ao controle interno no artigo 71, que descreve que a fiscalização financeira e orçamentária da União será praticada pelo Congresso Nacional através do controle externo, e dos setores interno de controle do Poder Executivo, instituído conforme legislação.

Já a Carta Magna de 1988 estabelece com maior clareza o escopo do controle interno, concomitantemente consagrando no texto constitucional os princípios basilares da Administração Pública, estabelecendo os enfoques de eficiência, eficácia e economicidade na destinação do erário público, além de impor responsabilidades aos gestores, dando ênfase sobre o controle interno governamental.

Ainda, segundo o artigo 74 da CF/88 os Poderes Legislativos, Executivos e Judiciários, manterão de forma integrada sistema de controle interno tendo como finalidade de avaliar metas, apoiar o controle externo no desenvolvimento da missão institucional. Essas análises ficarão por conta dos responsáveis pelo departamento de controle que ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade cometida por esses órgãos, deverão dar ciência ao Tribunal de Contas da União, sendo responsabilizado solidariamente por qualquer omissão.

Dessa forma, desenvolvendo um comparativo entre o texto constitucional vigente com o dispositivo da Constituição anterior sobre o alcance da fiscalização interna, verifica-se que a atual não se refere apenas aos aspectos financeiros e orçamentários, mas também amplia a visão do controle quanto à fiscalização de qualquer irregularidade ou ilegalidade.

2.1 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DA PARAÍBA

Com a promulgação da Magna Carta de 1988, realçou a importância da discussão sobre o controle interno governamental e de forma simétrica a Constituição Estadual, adere à Carta Magna, conforme revela em seu artigo 70:

“Artigo 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”. (grifo nosso)

Ainda no artigo 76 estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno tendo como uma de suas finalidades “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão

orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”.

Contudo, vale destacar que a Constituição Estadual da Paraíba, seguiu as atribuições impostas na Constituição Federal, visando garantir uma maior efetividade e eficácia das atividades desenvolvidas pelo departamento interno de controle.

2.2 NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS QUE DEFINEM O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle interno constitui um arcabouço de regramentos e procedimentos que, sistematizados, tem como propósito proceder à avaliação da gestão pública e o acompanhamento das ações e das políticas públicas. Dessa forma, existem alguns regramentos infraconstitucionais que amparam e controlam os atos da administração pública.

Inicialmente é importante compreender a lei n.º 4.320/64, (em especial do Artigo 75 a 80), que instituiu o controle interno no âmago da Administração Pública. Legislação que apesar de sua antiguidade temporal, até os momentos atuais regula as diretrizes gerais de Direito Financeiro.

Nessa perspectiva, a supracitada lei, definiu, primeiramente, a universalidade do controle, abrangendo sobre todos os atos da administração, sem exceção. Posteriormente, fez o controle incidir sobre cada agente da Administração de maneira individual, desde que apresentasse responsabilidade por bens e valores públicos (CALIXTO & VELÁSQUES, 2005).

É evidente que os artigos mencionados da Lei n.º 4.320/64, privilegiam o controle como ferramenta de fiscalização, verificação das legalidades dos atos públicos, sem o condão de extrapolar atribuições dos demais departamentos de controle.

Ainda, recepcionada pela Carta de 1988 naquilo que se revele compatível, o Decreto 200/67, outra norma infraconstitucional, também dispõe sobre o controle das atividades da administração pública, (artigos 13 e 14), destacou a importância do controle nas atividades da administração federal, deixando clara sua função de proteção ao patrimônio público, através de normas voltadas para a fiscalização, acompanhamento dos controles, registros, aplicação dos recursos públicos. Dessa forma, vem zelando e protegendo o gestor público de penalidades e ações futuras, dos setores de fiscalização.

Ademais, o decreto-lei n.º 200/67, que estabelece a reforma administrativa do Estado, revelou a necessidade da prestação de contas de todos que sejam responsáveis por

bens ou valores públicos (PETER et al, 2003). Esses regramentos constantes no decreto, somente podem ser considerados de forma subsidiária a Constituição Federal.

Ainda, considerando o marco principal para instituição do controle interno no âmbito da gestão pública, a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, denominada Lei Complementar 101/2000 de 04 de maio de 2000, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão, conforme artigo 59, ainda instituiu formas que proporcionaram o fortalecimento do controle interno (BRASIL, 2000).

A referida lei retrata uma nova conduta no âmbito da administração pública, fixando compromissos para os governos no combate a corrupção e aos desvios dos recursos públicos, além de impor limites e condições sujeitos à punição dos gestores públicos. Para OLIVEIRA (2020), a Lei de Responsabilidade Fiscal veio sanar espaço punitivo contra o mau administrador público, estabelecendo requisitos imprescindíveis no âmbito financeiro público para cumprimento pelos administradores.

À vista disso, para que houvesse monitoramento e controle, a Lei de Responsabilidade Fiscal determinou o acompanhamento, fiscalização das informações e prevenção às más práticas administrativas pelos Controles Externos e Controles Internos de cada ente.

2.3 IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO PARA UMA GESTÃO PÚBLICA TRANSPARENTE

O controle é uma ferramenta eficaz que tem como objetivo evitar irregularidades e ilegalidades na atuação dos poderes públicos. Essa ferramenta impõe aos gestores públicos a obrigatoriedade no emprego dos recursos públicos, seguindo amplo processo de transparência, além do dever de empregar esses recursos de maneira eficiente, alcançando o objetivo principal que é a satisfação da sociedade.

A transparência na gestão pública tem avançado com o passar dos anos, com o advento da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, n.º 101/2000, sobre a condução das finanças públicas, em seguida com a LC 131/2009 que alterou dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e com a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei n.º 12.527/2011 que assegurou o direito fundamental de acesso à informação, sendo dever de todo gestor público fornecer informações a população sobre os gastos e prestar contas de todas as ações da gestão.

A lei de acesso disciplina o direito à informação, consagrado expressamente pela Constituição Federal, tendo a finalidade de estabelecer a chamada “cultura de transparência” aonde a população irá constantemente fiscalizar a gestão (TAVARES, 2020). Além disso, a LAI veio com o objetivo de encerrar o sigilo eterno de alguns documentos oficiais, facilitando seu acesso.

Nesse contexto, ainda que a fiscalização interna possa ser realizada de diversas maneiras, a transparência, para ser eficiente, necessita de qualidade nas informações públicas. Assim, nesse novo cenário, incumbi ao controle interno, entre outras funções, a verificação da consistência e qualidade dessas informações, preparando-as para atender satisfatoriamente os anseios da sociedade e assim, respeitando os princípios da legalidade, da transparência e da eficiência no serviço público.

2.4 O PAPEL DA SOCIEDADE NO FORTALECIMENTO DO CONTROLE INTERNO

A República tem como fundamento a cidadania, a dignidade da pessoa humana e a soberania, atestando que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, ou seja, temos uma democracia participativa. Mas, essa atuação popular não se restringe apenas ao voto, a Constituição Federal enfatiza o poder da sociedade no acompanhamento da gestão pública, cooperando e fiscalizando, através da participação no processo eleitoral, participação de audiências públicas e pela iniciativa popular na proposição de leis.

Assim, o controle social torna-se um importante mecanismo de prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania, contribuindo para a boa e correta utilização dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam supridas de forma eficiente. Contudo, é importante salientar que para os cidadãos desempenharem de maneira eficaz o controle social, é necessário que sejam disponibilizadas informações sobre a gestão.

Não se pode falar em controle social apenas para constar que existe, é necessária a atuação da sociedade para evitar que haja manipulação do interesse público. Assim, evita-se a fragmentação da discussão de temas relevantes e essenciais para a coletividade. Ainda, segundo Oliveira (2020), “o importante é encontrar mecanismos que possam dar legitimidade à participação popular”. Dessa forma, a legitimidade se intensifica com participação da sociedade no processo de gestão, a exemplo das discussões do orçamento participativo, que obriga as gestões fomentar a cooperação da sociedade na construção de um planejamento que venha suprir as necessidades da população.

Corroborando com essa discussão, segundo o controle interno é igualmente considerado como uma grande ferramenta que impulsiona o controle social, quando proporciona o acompanhamento e execução da utilização dos recursos públicos pela sociedade, divulgando informações dos atos, e dos processos de execução das receitas e despesas governamentais (TCE/AP, 2017).

Dessa forma, é possível afirmar que a implantação do controle interno converte-se em imprescindível ferramenta para o controle social exercido pela participação popular na avaliação de políticas públicas e consequentemente na transparência da gestão pública, cresce ainda, as possibilidades de realização de acompanhamento dos atos públicos pelos indivíduos e fixando a diretriz do aperfeiçoamento à cultura de divulgação de informações de interesse comum que objetiva no desenvolvimento efetivo de acompanhamento social, que pode ser exercido individualmente ou de forma organizada.

2.5 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA NO FOMENTO DO CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS

O Estado da Paraíba tem um dos órgãos mais eficientes de controle do país, o Tribunal de Contas da Paraíba – TCE-PB, que nos últimos anos desenvolve ações educativas têm também proporcionado a seus jurisdicionados maiores conhecimentos sobre as legislações vigentes. Corroborando com isso, em 2016 o TCE/PB publicou a 2ª edição de uma cartilha com orientações sobre Controles Internos, informando aos entes públicos os objetivos básicos de uma administração.

O TCE-PB, órgão de controle externo, refere-se o Controle Interno Municipal como a sistematização de normas, regras, princípios, planos, métodos e procedimentos que, dispostos uns aos outros, têm por objetivo efetivar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas e políticas públicas. Com isso, busca-se que esse sistema, evidencie a legalidade, razoabilidade de atos desenvolvidos pela administração, avalie os seus resultados no que concerne à economia, eficiência, eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais (PARAÍBA, 2016).

Desta forma, o Tribunal de Contas é um órgão independente que além de auxiliar o poder legislativo, prestando-lhes informações emitem pareceres e relatórios com a finalidade de controlar a legalidade dos atos, desenvolve ações aproximando a sociedade para desempenhar melhor seu papel de controlador da gestão pública.

2.5.1 As atribuições dos demais controles externos nos Municípios

Além do Tribunal de Contas da Paraíba, outro órgão de controle externo são as Câmaras Municipais, cujo objetivo é instituir normas legais, que regerão os direitos e as atribuições dos cidadãos, administração pública e instituições públicas e privadas convencionada na esfera municipal, bem como fiscalizar a gestão dos recursos públicos pelo Poder Executivo, visando garantir que os direitos da sociedade não sejam suprimidos por predileções peculiares dos gestores, no campo político/constitucional (DAMASCENA & SOUZA, 2012).

Já a fiscalização interna, desenvolvido no ambiente da gestão municipal, tem como responsáveis os gestores e membros do controle de cada órgão, sejam eles informais ou legalmente designados. Contudo, as atividades concernentes ao controle serão desenvolvidas em todas as composições dos Poderes Executivo e Legislativo, como também nas entidades da administração indireta, por servidores, ocupantes de cargos públicos do quadro efetivo do órgão ou ente, não sendo assim, passíveis de delegação, pois se trata de atividades peculiares desses cargos.

“A administração deve organizar um departamento responsável pela instituição, pois é uma tarefa muito técnica e complexa, e de sua responsabilidade ofertar melhorias no controle interno, gerando condições de trabalho, treinamentos e orientação” (CAVALHEIRO; FLORES, 2009). Para Coelho (2009), os agentes públicos, ou agentes políticos, encontram-se igualmente submetidos a alguns deveres, sem os quais seus poderes seriam abusivos, tais como o dever de: (a) agir; (b) prestar contas; (c) eficiência; e (d) probidade.

O dever de agir do servidor público é decorrente da dicotomia Direito Público/Direito Privado atrelado ao princípio da legalidade. O Estado e seus agentes só podem e devem fazer aquilo que está expresso em lei, seja para obrigar ou autorizar. Entretanto, há omissão quando a lei assim determinar, o que no Direito Penal recebe o nome de prevaricação, definida como crime praticado por funcionário público contra a administração em geral. Assim, tem o servidor a obrigação de agir conforme as determinações legais. Ainda, o código de ética do servidor público federal coíbe atividades que possam ser consideradas como protelação, procrastinação, trazendo sanções aos servidores que ajam dessa forma.

É dever do servidor público, prestar contas por todos os seus atos administrativos, não bastando apenas seguir a lei, regulamentos e seus superiores, mas também se responsabilizando pelos seus atos públicos. Cabe ainda ao servidor, prestar contas a diferentes

autoridades e em diversos níveis, tais como seu chefe imediato, que é o responsável pelos seus subordinados, aos órgãos de controle, bem como ao público em geral, que são os cidadãos afetados direta ou indiretamente pela administração pública e pagam tributos que mantêm as atividades do Estado (COELHOS, 2009).

Desta forma, o controle interno torna-se uma ferramenta no âmbito da administração pública, onde poderá valer-se do princípio da autotutela, corrigindo e revisando seus atos, a fim de subsidiar o melhor desenvolvimento da gestão pública. Contudo, as ações de controles apresentam limitações e está sujeito a distorções e falhas decorrentes do mau entendimento das instruções ou informações, o fato do órgão público ter instituído um bom controle interno, não significa dizer que a mesma esteja isenta de vícios, fraudes e erros (IBRACON apud RESKE FILHO; JACQUES; MARIAN, 2005).

Nessa perspectiva para suprir essas limitações, é necessário que as entidades objetos de fiscalização governamental, garantam a existência de um controle conforme preconizado pela legislação, sendo exercido de forma preventiva, concomitante aos atos de gestão e obtendo interação constante com o controle externo.

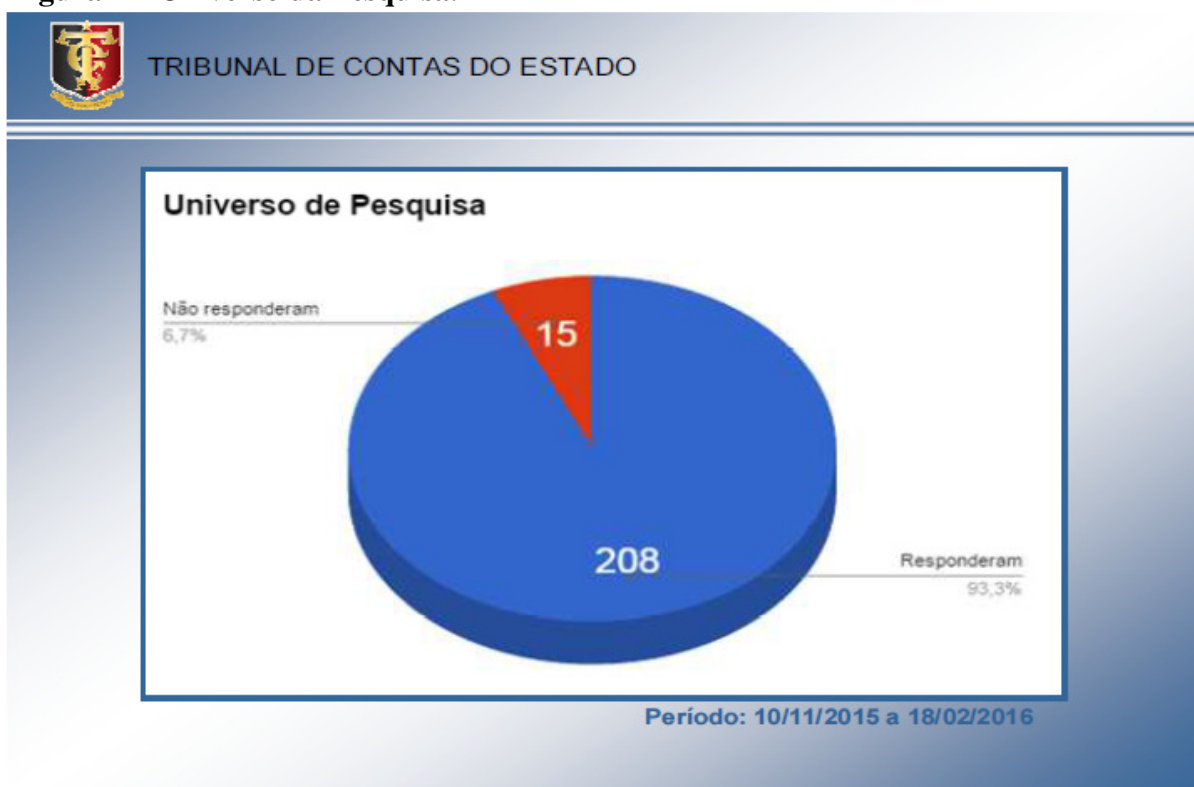
2.6 MAPEAMENTO DO CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS EFETUADOS PELO TCE/PB

Durante o período de 10/11/2015 a 18/02/2016 o TCE/PB realizou pesquisas junto aos jurisdicionados objetivando realizar um diagnóstico e mapeamento do Controle Interno nos Municípios Paraibanos.

Esse levantamento buscou analisar a atuação e desenvolvimento dos municípios quanto à gestão de controles internos. Contudo, encaminhou-se questionários para os órgãos gestores dos municípios do estado especificarem como se daria o funcionamento, a instalação e execução do controle no âmbito da gestão municipal.

Dessa pesquisa, gerou o relatório CT/CCAI n.º 03/2016, buscando, através de questionários, determinar quais municípios do Estado implantaram o Setor de Interno de Controle nas prefeituras. O Universo da Pesquisa abrangeu os 223 municípios do Estado da Paraíba, conforme podemos observar na figura abaixo.

Figura 1 – Universo da Pesquisa.



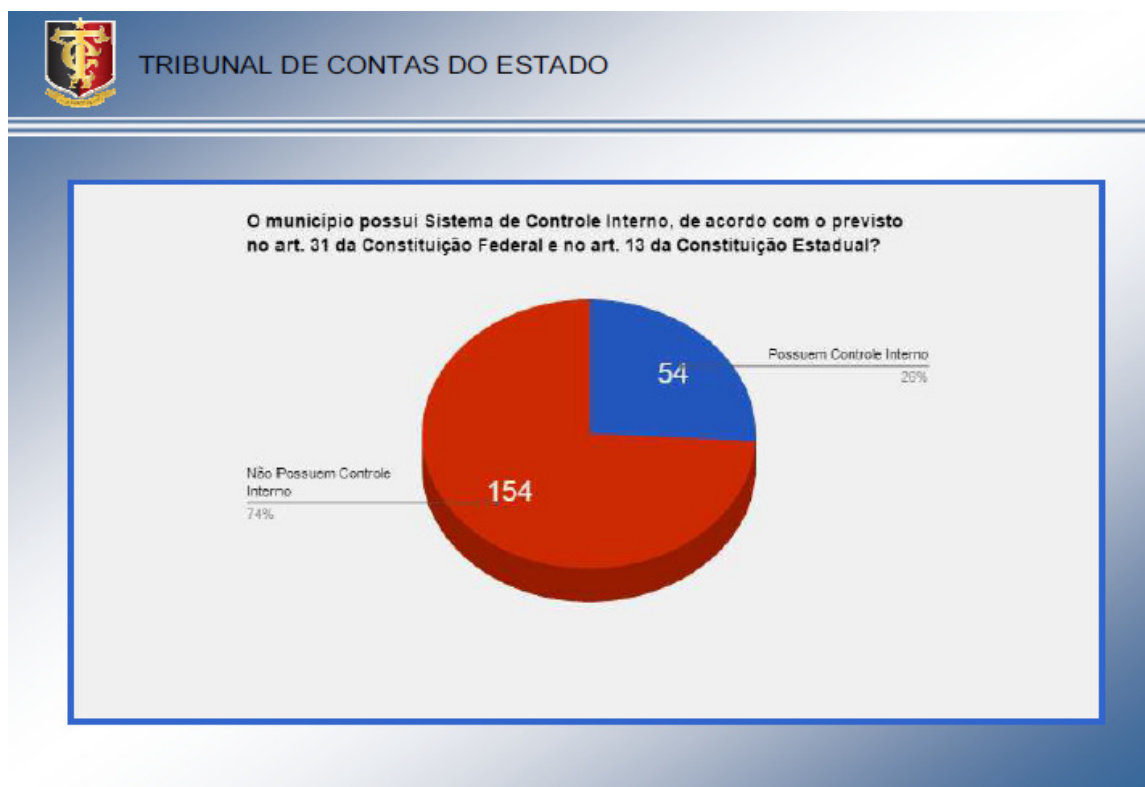
Fonte: TCE/PB, 2016, p. 01, gráfico 01³.

Observa-se que do total de 223 municípios do estado, apenas 6,7% não responderam à pesquisa realizada, ou seja, 15 municípios deixaram de enviar suas informações ao TC/PB.

Ainda, foi questionado se os municípios possuíam Sistema de Controle Interno, conforme previsto do artigo 31 da Constituição Federal e no artigo 13 da Constituição Estadual, grande parte dos municípios responderam que não possuíam controle interno instalado, ou seja, 154, de um total de 223 municípios no estado.

³ Figura retirada do Relatório CT/CCAI N.º 03/2016 elaborado pelo TCE/PB, realizado no período de 10/11/2015 a 18/02/2016 objetivando o diagnóstico e mapeamento do Controle Interno nos Municípios paraibanos. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/publicacoes/publicacoes-1/cartilha-de-orientacoes-sobre-controle-interno>.

Figura 2 – Controle Interno como norma constitucional.



Fonte: TCE/PB, 2016, p. 02, gráfico 02⁴.

Como demonstrado, observa-se que uma parcela considerável de municípios não tem em sua estrutura organizacional departamento específico para desenvolver práticas de controle dos atos da gestão. Contudo, isso não significa dizer que não exista um controle, mesmo não obedecendo aos preceitos das normas constitucionais descritas anteriormente. Além do papel educativo assegurado ao TCE/PB, cabe a ele orientar seus jurisdicionados na tentativa de mitigar essa deficiência nos municípios do Estado.

2.7 DIAGNÓSTICO E MAPEAMENTO DO CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS NOS DIAS ATUAIS

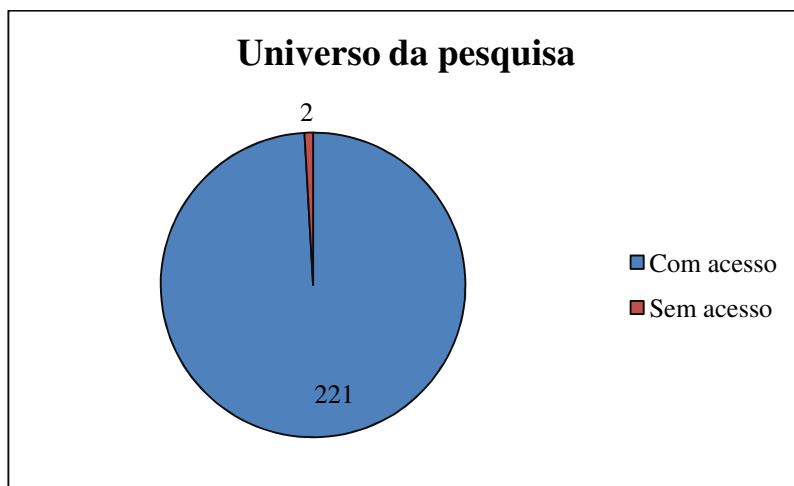
Baseado nos critérios adotados pelo TCE/PB no levantamento dos Municípios que tem instalado em sua estrutura organizacional o Controle Interno, passamos trazer para os dias

⁴ Figura retirada do Relatório CT/CCAI N.º 03/2016 elaborado pelo TCE/PB, realizado no período de 10/11/2015 a 18/02/2016 objetivando o diagnóstico e mapeamento do Controle Interno nos Municípios paraibanos. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/publicacoes/publicacoes-1/cartilha-de-orientacoes-sobre-controle-interno>.

de hoje essa análise, não utilizando questionários, mas sim, buscando as informações nos portais das transparências dos municípios.

A análise ocorreu no período de 13/04 a 22/04, onde acessamos os portais da transparência dos 223 municípios do Estado com o propósito em obter informações inerentes ao tema pesquisado, conforme se observa no gráfico abaixo.

Gráfico 1 – Universo da Pesquisa

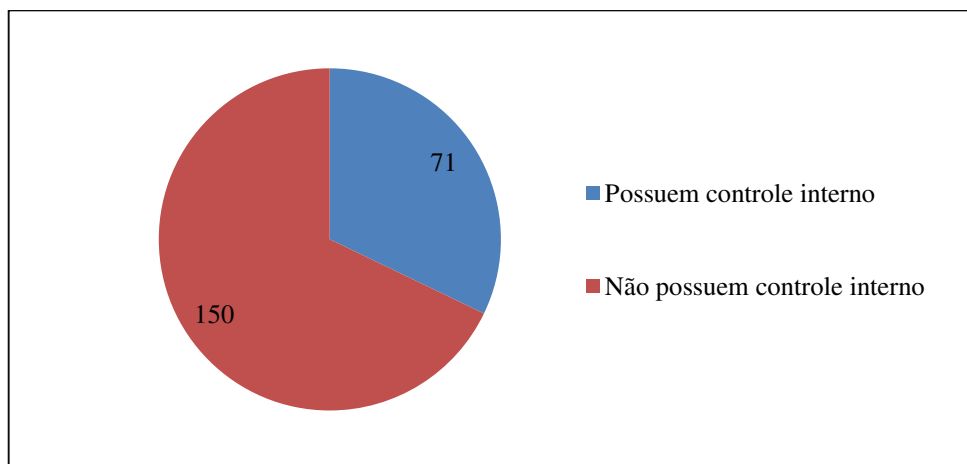


Fonte: (Autoria própria).

Além dos dados levantados com o intuito de defender a importância da fiscalização interna de controle, é oportuno também demonstrar, conforme se observa no gráfico acima que do total de 223 municípios pesquisados, 221 portais estavam acessíveis e apenas 2 indisponíveis. Salientamos que as informações públicas é um direito do cidadão e dever do Estado em fornecê-la, e com a indisponibilidade dos portais acarreta prejuízos ao indivíduo na busca de informações da gestão.

Durante a pesquisa realizada buscamos analisar quais municípios teria em seu organograma um departamento específico que desenvolvessem as ações de Controle Interno, levando em consideração as competências de cada órgão, conforme observamos no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Quantidade de município que dispõem do setor interno de controle



Fonte: (Autoria própria).

Nos portais acessados, observamos que dos 221 municípios analisados, 71 possuem em sua estrutura departamento específico para desenvolver atividades de controle. Fazendo um paralelo com a análise realizada pelo TCE/PB (Figura 1) e a nossa pesquisa (Gráfico 2), observamos um aumento de 17 municípios que atualmente tem em sua estrutura o Controle Interno, ou órgão correspondente, o que corresponde a um aumento de 7,60%.

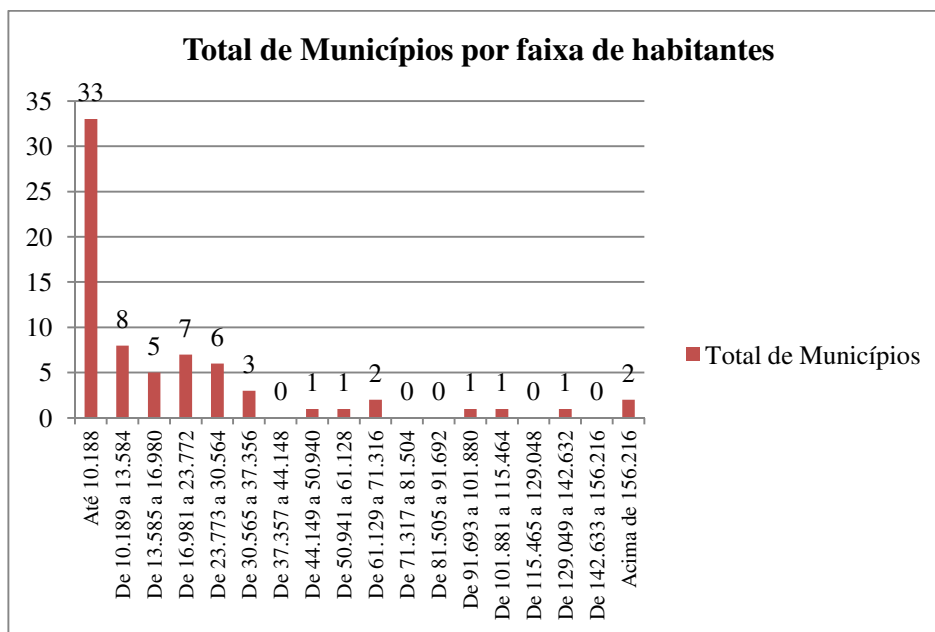
Nesse contexto, ao compararmos com outros estados do nordeste, como o da Bahia, é possível constatar, através de dados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia- TCM, que grande parte das administrações municipais de outros estados não institucionalizaram ou implantaram efetivamente um departamento interno de controle em suas estruturas organizacionais e no estado da Paraíba isso também é uma realidade, contrariando uma das principais funções da administração científica, que é a de controlar, afetando negativamente, a função de planejamento, uma vez que essas funções são interligadas (SILVA, 2009).

Dessa forma, é possível observar que a ausência de implementação do sistema de controle interno causa prejuízos à administração pública, visto que, a transparência é um mecanismo de fiscalização necessário. Assim, sem um setor interno de controle implementado a qualidade das informações e o acesso a elas torna a transparência um processo burocrático e ineficiente. Ainda, com o avanço tecnológico e a disponibilidade de sistemas de controle interno eficientes, não há razão para a não implantação do controle.

Entretanto, buscamos ainda entender o perfil dos Municípios que implantaram o sistema de controle interno, levando em consideração sua faixa de habitantes e a distribuição

de recursos atribuída a cada um deles nas regulamentações do Decreto-Lei n.º 1881/1981, como se observa no gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Municípios que possuem controle interno por faixa de habitantes



Fonte: (Autoria própria).

Desta forma, identificamos que dentre os 71 municípios, os com menor faixa de números de habitantes foram os que implantaram o órgão de fiscalização interno. Dessa forma, essa situação requer uma atuação intensiva do Tribunal de Contas do Estado, com o apoio de outros órgãos e entidades, visando conscientizar os gestores municipais acerca não só da obrigatoriedade legal, mas também, a importância e os benefícios para a administração pública proporcionada por um eficiente sistema de controle interno (TCE/PB, 2016).

Sendo assim, é necessário que os gestores públicos implementem o controle interno, pois essa ferramenta, além de objetivar minimizar erros, evitar desvio de recursos e efetivar os atos públicos, irão auxiliá-los nas tomadas de decisões, tornando a administração pública mais eficiente.

Os dados demonstrados evidenciam que a condição econômica ou a quantidade de habitantes dos municípios não é fator preponderante para implantação do sistema de controle interno. Dentre aqueles que têm em sua estrutura o Controle interno, os que se destacam nessa implantação são os de pequeno porte, com menor capacidade econômica.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, portanto, buscou esclarecer a importância da implementação do sistema do controle interno na esfera municipal, bem como verificar quantos municípios, atualmente introduziram o controle interno nas suas gestões. Ainda levamos em consideração o relatório de gestão realizado pelo TCE/PB no ano de 2016, que norteou a pesquisa.

O controle interno é uma importante ferramenta no âmbito da gestão municipal, procurando assegurar a gestão a mitigação de erros, fraudes e possíveis desperdícios. Em toda a entidade pública, independentemente da existência ou não do controle interno constituído por lei, se faz necessário o hábito de trabalhar de maneira eficiente, com a finalidade de atingir objetivos basilares da administração pública.

Cabe ao Departamento Interno de Controle do Município subsidiar as análises dos órgãos de controle externos, como o Tribunal de Contas, Ministério Público, tornando-se uma barreira da própria administração contra ilicitudes e irregularidades que por ventura venham a ser cometidas.

Contudo é importante que o esse departamento seja gerido por uma equipe especializada que tenha a capacidade bem desenvolvida para que a gestão como um todo se adapte as regras de conformidade e não infrinjam balizas legais existentes.

Como podemos observar nas análises realizadas, houve um avanço na quantidade de municípios que tem implantado o sistema de controle interno. No relatório desenvolvido pelo TCE/PB, 54 deles tinham controle Interno, atualmente, 71 Municípios implantaram, totalizando 17 entidades. Logo, dos argumentos apresentados, cabe evidenciar que ao longo de 5 anos, um número reduzido de municípios implantou o controle. Demonstrando assim, que os municípios do Estado caminham a passos lentos na implementação do sistema de controle interno, diante da inexpressiva adesão de municípios.

Os resultados mais relevantes do estudo apontaram que os municípios de maior poder econômico são os que menos implementaram o sistema de controle interno. Contudo, daqueles que implementaram, os municípios com menor faixa de números de habitantes, que tem menor potencial econômico, foram os que instalaram o controle interno. Assim, o estudo permitiu concluir que, embora o controle interno seja essencial para a transparência, organização e qualidade das informações prestadas pela gestão pública dos municípios da Paraíba, a grande maioria dos municípios, segundo dados do TCE/PB, não implantaram ainda um sistema de controle interno, evidenciando, um atraso para a organização, controle e eficiência da gestão e transparência pública.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. **Tribunal de Contas do Estado. Cartilha de orientações sobre controle interno.** Disponível em: <https://tce.ap.gov.br/uploads/documentos/Cartilha%20do%20CI%20do%20Tribunal%20de%20Contas%20AP.pdf>. Acesso em: 15 de out. 2020.

BLEIL, Claudécir et al. **Controle interno na administração pública: um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Sertão – RS.** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2011. Disponível em: <https://docplayer.com.br/6631020-Controle-interno-na-administracao-publica-um-estudo-de-caso-na-prefeitura-municipal-de-sertao-rs.html>. Acesso em: 16 de maio. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 de out. 2020.

BRASIL. Lei n.º 4.320/64, de 17 de março de 1964. **Institui 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/l4320.htm. Acesso em: 14 de out. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar n.º 101/2000, de 04 de maio de 2000. **LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 14 de out. 2020.

BRASIL. Lei n.º 131/2009. **Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 14 de out. 2020.

BRASIL. Lei n.º 12.527/2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 05 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 14 de out. 2020.

CALIXTO, G. E & VELASQUEZ, M. D. P. (2005). **Sistema de Controle Interno na Administração Pública Federal.** In: *Revista Eletrônica de Contabilidade*. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/contabilidade/article/view/63/3660>. Acesso em: 15 de maio. 2021.

CAVALHEIRO, Jader Branco. FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal.** 4. ed. Porto Alegre: CRC-RS, 2007.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

DAMASCENA, Luzivalda Guedes; SOUZA, Cristiane de Oliveira. **O controle interno na gestão pública municipal: estudo de caso na prefeitura de Itaporanga – PB.** Disponível em: <<https://docplayer.com.br/12697169-O-controle-interno-na-gestao-publica-municipal-estudo-de-caso-na-prefeitura-de-itaporanga-pb-resumo.html>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

LAMY, Marcelo. **Metodologia da pesquisa jurídica: técnicas de investigação, argumentação e redação.** Imprensa: RJ, Elsevier, Campus Jurídico, 2011. ISBN: 9788535243765

OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. 8ª Edição. São Paulo, Malheiros, 2019. ISBN 978-85-392-0429-8.

PARAÍBA. **Constituição do Estado da Paraíba.** Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2017/02/Constitui%C3%A7%C3%A3o-Estadual-Atualizada-at%C3%A9-a-Emenda-40-de-2015.pdf>. Acesso em: 15 de out. de 2020.

PARAÍBA. **Tribunal de Contas do Estado. Cartilha de orientações sobre controle interno.** Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/publicacoes/cartilhas-manuais-e-orientacoes/cartilhas-de-orientacao-sobre-controle-interno-2016>. Acesso em: 15 de out. de 2020.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. **Manual de auditoria governamental.** São Paulo: Atlas, 2003, p. 23-24.

RESKE FILHO, Antonio. JACQUES, Elizeu de Albuquerque. MARIAN Paulo David. **O controle interno como ferramenta para o sucesso empresarial.** Revista Eletrônica de Contabilidade, v. 1, n. 3, mar./mai. 2005.

SILVA, Pedro Gomes, **Controle interno na gestão pública municipal: para municípios de modelo de um sistema de controle interno pequeno porte do estado da Bahia.** Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7410>. Acesso em 16 de maio de 2021.

SOUZA, Corine Sumski de. **O papel do controle interno na gestão dos gastos municipais.** Curitiba: FAE, 2008. Disponível em: <https://silo.tips/download/o-papel-do-controle-interno-na-gestao-dos-gastos-publicos-municipais> Acesso em: 16 de maio de 2021.

TAVARES, André Ramos, Curso de direito constitucional / André Ramos Tavares. – 18. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. **ISBN 9788553616404.**