

A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO MUNICÍPIO DE PARINTINS-AM: desafios e alternativas de ação.

Harald Dinelly Alves de Souza¹

Bruna Oliveira Rosa²

Universidade Aberta do Brasil

Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública

RESUMO

O controle interno é indispensável para que qualquer organização alcance resultados pragmáticos. O presente artigo tem como objetivo analisar a implementação do Sistema de Controle Interno no município de Parintins-AM buscando por uma gestão pública mais eficiente e de qualidade. Logo, os mecanismos de controle interno possibilitam a prevenção de erros, fraudes e desperdícios, pois, permitem aos gestores acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas, a adequada aplicação dos recursos, a preservação do patrimônio e garantem a transparência das contas públicas. Concluiu-se que o Controle Interno do Município de Parintins-AM, pode mostrar-se indubitavelmente eficaz e ocasionar resultados positivos para a gestão pública, mas para tanto, é necessário que este seja aperfeiçoado constantemente, no sentido de abordar um melhor desempenho, ações de combate à corrupção, mais qualidade nos serviços públicos e conseqüentemente promover o bem comum.

Palavras-chave: Gestão Pública. Controle Interno. Parintins-AM.

RESUMEN

El control interno es indispensable para que cualquier organización alcance resultados pragmáticos. El presente artículo tiene como objetivo analizar la implementación del Sistema de Control Interno en el municipio de Parintins-AM buscando una gestión pública más eficiente y de calidad. Por lo tanto, los mecanismos de control interno posibilitan la prevención de errores, fraudes y desperdicios, pues, permiten a los gestores acompañar el desarrollo de las políticas públicas, la adecuada aplicación de los recursos, la preservación del patrimonio y garantizar la transparencia de las cuentas públicas. Se concluyó que el Control Interno del Municipio de Parintins-AM, puede mostrarse indudablemente eficaz y ocasionar resultados positivos para la gestión pública, pero para ello, es necesario que éste sea perfeccionado constantemente, para abordar un mejor desempeño, acciones de lucha contra la corrupción, más calidad en los servicios públicos y, conseqüentemente, promover el bien común.

Palabras clave: Gestión Pública. Control Interno. Parintins-AM.

1. INTRODUÇÃO

Diante da excessiva quantidade de escândalos de corrupção, torna-se indispensável intensificar as formas de controle na administração pública a fim de evitar tais ilegalidades. O controle interno na administração pública municipal surgiu da necessidade de propiciar aos gestores a execução das leis, normas e políticas vigentes, por meio da instauração de

¹ Graduado em Administração de Empresas – UFAM. E-mail: hdinelly@gmail.com

² Administradora e Mestre em Engenharia de Transportes – COPE/UFRJ.

mecanismos de controle que conceder 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).

Existem duas instâncias de controle: o controle interno, exercido no âmbito do ente ou órgão controlador, e o controle externo, exercido por agentes fora do âmbito do ente ou órgão objeto do controle. Além desses, o exercício da cidadania fomenta o controle praticado diretamente pela sociedade, isto é, o controle social. O foco deste estudo corresponderá ao controle interno. Para tanto, os gestores públicos devem agir conforme os preceitos da administração pública, uma vez que o papel preponderante do Estado é assegurar a satisfação das imprescindibilidades coletivas.

Por se tratar de um órgão que acompanha os atos administrativos e financeiros de toda a Prefeitura, o Controle Interno tem condições de viabilizar ao gestor público as informações primordiais para as tomadas de decisão a fim de obter as metas estabelecidas através de pareceres, análises, informações e recomendações.

Analogamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que designa normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, trouxe como discussão a necessidade de nova visão administrativa a respeito dos administradores públicos. No que tange à transparência, o planejamento e o controle das ações administrativas, em especial a relação equilibrada entre receitas e despesas.

De igual modo, estabeleceu-se a premência da imediata implantação do Sistema de Controle Interno no Município de Parintins-AM, com o intuito de satisfazer as exigências legais e, principalmente, assegurar o alcance dos objetivos e amparar o gestor na correta aplicação dos recursos públicos. Pois, antes de ser um meio de fiscalização, os controles internos têm caráter preventivo, oferecendo ao gestor a aprazibilidade de estar precavido da legalidade e legitimidade dos atos que estão sendo praticados, possibilitando a retificação de eventuais inconformidades da sua gestão.

Conforme a perspectiva de Cavalheiro e Flores (2007), muitas vezes os administradores despendem indevidamente o dinheiro público, devido à ausência de planejamento e por haver uma excessiva burocracia, de interesses pessoais sobrepondo os interesses públicos, de conflitos interpessoais e políticos. Por causa disto é que surge a necessidade de um efetivo controle interno. Destarte, a existência de um controle interno torna-se de fundamental tanto para a Administração, como para sociedade, sendo que visa garantir maior eficiência nas ações dos governantes.

Dessa forma, o estudo tem como finalidade analisar a implementação do Sistema de Controle Interno no município de Parintins-AM, apresentando como objetivos específicos: identificar o nível de implementação do Sistema de Controle Interno da Prefeitura de Parintins e as causas da falta de efetividade; levantar os desafios deparados e elaborar alternativas de ação para o sistema de controle interno. Espera-se como resultado comprovar que o controle interno pode e deve ser utilizado, pela administração pública municipal, como um instrumento eficaz para o alcance de resultados positivos.

2. METODOLOGIA

2.1 Localização e caracterização da área de estudo

O município de Parintins foi considerado como área de estudo, onde localiza-se a margem direita do Rio Amazonas, entre os rios Madeira e o Paraná do Ramos (BRAGA, 2002). De acordo com os dados do IBGE (2017) o município possui uma estimativa populacional de 112.716 em 2016; com área de unidade territorial 5.952,369Km² e uma densidade demográfica (hab./km²) 17,14.

Levando em conta o problema e o objetivo do estudo, encontrou-se a possibilidade de realizar uma pesquisa exploratória, com vista a proporcionar uma maior familiaridade com o problema por meio de levantamento bibliográfico. Se buscou, portanto, recuperar o conhecimento científico acumulado sobre o problema em estudo, sendo adotado o método indutivo.

2.2 Métodos e materiais

Em concordância com Vianna (2001) o método indutivo consiste em observar fatos particulares e, a partir dessa observação, faz-se uma generalização dos fatos. Por meio do raciocínio indutivo, os dados percebidos na realidade investigada nos levam a uma realidade desconhecida, provavelmente verdadeira. Com a pesquisa descritiva identificou-se o nível de implementação do Sistema de Controle Interno no Município de Parintins, o qual se manteve fundamental para o início da pesquisa, pois em cima destas informações foram desenvolvidas as pesquisas seguintes, sendo determinante para o resultado do segundo objetivo específico.

O estudo envolve o método bibliográfico para que seja compreendido os principais conceitos acerca da temática, de acordo com Lakatos e Marconi (2003) esse procedimento abrange toda bibliografia tornada pública em relação ao tema de estudo, tendo a finalidade de colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que já foi escrito.

Identificou-se o nível de fundação do Controle Interno existente no Município de Parintins através de observação diária das atividades desenvolvidas e a busca de leis municipais a respeito do tema. Conforme Vergara (2007), a investigação documental é realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza. A terceira etapa foi desenvolvida através da análise das informações pesquisadas e juntamente com a bibliografia de Controle Interno.

2.3 População e amostra

A população desta pesquisa foram as pessoas envolvidas nas atividades de Controle Interno no município de Parintins-AM. Em tempo hábil identificou-se o público alvo da pesquisa sendo o Controlador Geral, um dos principais contribuintes para a elaboração e constituição deste estudo. Conforme Gil (2002) a população e amostra envolvem informações acerca do universo a ser estudado, da extensão da amostra e da maneira como será selecionada.

Realizou-se a pesquisa explicativa para estudar as causas da falta de implementação dos Controles Internos através da observação sistemática. Desse modo, foi possível identificar os problemas que têm como consequência a falta dos Sistemas de Controle Interno plenamente em atividade, facilitando a construção das orientações que estarão presentes no último objetivo deste estudo.

2.4 Técnicas de Coleta de dados

As coletas de dados ocorreram por meio da técnica de observação sistemática, participante e participante ativa ao visitar a Controladoria do Município de Parintins, onde foi possível verificar sua atuação sendo atestada através da documentação gerada pelo Órgão.

Somente através da observação foi possível identificar a real situação do Controle Interno no Município. A observação desempenhada pelo entrevistador participante do campo da entrevista, tornou-se a principal estratégia técnica para a coleta e a organização das informações que necessárias

2.5 Técnica de tratamento e análise dos dados

Com a obtenção dos dados a respeito do nível de implementação dos Sistemas de Controle Interno foi possível formular os argumentos e a base para construção dos instrumentos que foram utilizados na pesquisa de campo realizada na segunda etapa da pesquisa. As entrevistas e observações realizadas na pesquisa em campo trouxeram as razões para o Município de Parintins-AM encontrar-se no nível atual, a qual foram fundamentais para relacionar as dificuldades, onde verificou-se quais os principais entraves, gerando farto material para arguição.

A partir de todo o levantamento realizado nas duas etapas anteriores, a terceira etapa foi, especialmente, para analisar e construir modelos de implementação de Controle Interno na Prefeitura de Parintins. A finalidade da análise se instituiu em organizar e classificar os dados para que fosse extraído as respostas para os problemas propostos. Obteve-se, por meio destes procedimentos, o resultado desejado.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com a busca de dados foram encontrados estudos que enfatizam a importância do controle interno na gestão pública, por entenderem que seus mecanismos contribuem para uma maior eficiência de resultados e um melhor investimento dos recursos, possibilitando uma otimização dos serviços prestados.

Os estudos analisados, em sua totalidade, deixam claro que o controle interno, não apenas por ser um mecanismo exigido por lei, deve ser utilizado pelas administrações públicas de modo a otimizar seus serviços e garantir fidelidade e integridade do registro de seus serviços e do uso dos recursos públicos. Todavia, ainda que todos os estudos analisados tenham deixado claro a importância deste mecanismo na administração pública, alguns ressaltam que, por ser este um instrumento utilizado por pessoas, mostra-se um tanto quanto vulnerável e suscetível a erros.

Para se adequar à nova legislação, no Município de Parintins – AM, o Sistema de Controle Interno foi criado e através deste estudo pretende-se analisar se os gestores públicos realmente estão se utilizando das importantes ferramentas de controle interno, se estão dando o devido apoio e abertura na atuação dos controladores internos.

Ademais, todos os estudos analisados deixam claro que, para que o gestor possa se utilizar do controle interno como uma importante ferramenta de gestão, é preciso ter conhecimento das legislações que abordam o tema e, dentro destas legislações, compreendam quais seus direitos e quais suas obrigações como gestor público.

3.1 Controle Interno na Administração Pública

De acordo com a perspectiva de Balbe (2013), a primeira Controladoria Geral surgiu em 1993, diversos órgãos de controle interno foram criados com essa denominação, todavia foi em 2003 com a reestruturação e designação do órgão federal como Controladoria Geral da União incorporado à unidade de controle interno com as atividades de correção, prevenção e ouvidoria, tornou-se um novo modelo de estrutura.

Para Gil (2013), em termos gerais, controlar significa executar interferências no comportamento, processo ou sistema e verificar se o resultado é o esperado. Conforme a perspectiva de Chiavenato (2008), controle consiste em medir e corrigir o desempenho para assegurar que os planos sejam executados da melhor maneira possível, verificando se tudo está sendo feito de acordo com o que foi planejado e organizado, identificando os erros, a fim de corrigi-los e evitar sua repetição.

Assim, a finalidade do controle é garantir que as coisas sejam feitas de acordo com o que foi planejado, organizado e dirigido, assinalando as faltas e os erros para a possível correção, evitando sua repetição. Em termos administrativos, a função de controle só existe se houver o planejamento, uma vez que estes são inteiramente independentes.

De acordo com Calixto e Velázquez (2015), o Controle Interno foi confiado ao Poder Executivo, enquanto o Controle Externo foi conferido ao Poder Legislativo. Ainda há muita confusão entre as expressões controle interno, sistema de controle interno e auditoria interna, posto que os referidos termos sejam vistos, por muitos, como sinônimos.

Contudo, a diferença pode ser percebida quando se considera a alusão de Calixto e Velázquez (2015) onde analisam a distinção e comentam que se sintetiza, necessariamente, em: sistema é o funcionamento integrado dos controles internos; já controle interno é o conjunto de meios utilizados por uma entidade pública para constatar suas atividades e ver se estas estão acontecendo como deveriam; e auditoria interna é uma técnica utilizada para checar a eficiência do controle interno.

Segundo Cruz e Glock (2013) o controle interno surgiu com o intuito de assegurar ao gestor a transparência e a segurança que se fazem necessárias aos atos praticados em sua gestão. Sem deixar de compreender, que a organização do controle é de inteira responsabilidade do gestor e que este responde com seus bens e com sua reputação pelos atos que comete durante seu período de administração.

Em concordância com Botelho (2014) a Controladoria Geral Municipal - CGM deve estar devidamente inserida na estrutura organizacional da Prefeitura por meio de legislação local e tem poder de fiscalizar os atos de quaisquer agentes responsáveis por bens ou dinheiro público, independentemente de serem esses agentes membros do Legislativo ou de órgãos da Administração indireta do Município. Na concepção de Chaves (2011) as áreas da gestão pública alvos da Controladoria Interna, são: Controles da Gestão, Gestão Orçamentária, Gestão Financeira, Gestão de Recursos Humanos, Gestão Patrimonial, Gestão de Suprimentos de bens e serviços e Gestão Operacional.

No entanto, não existe um modelo padrão de controle interno. Para sua implementação, é necessário observar a execução de rotinas, os princípios da administração pública e, ainda, as legislações em vigor. Devido as competências definidas por lei ao Controle Interno que a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que as Prefeituras tenham suas contas anuais assinadas por seus Controladores, porém, as Prefeituras se adequaram a lei apenas contratando pessoas como Controladores, não dando estrutura e nenhuma outra condição para desenvolvimento efetivo da Controladoria.

De acordo com a Resolução número 09/2016 – TCE/AM uma Controladoria deve ter, no mínimo, os seguintes parâmetros:

Art. 7º. Para melhor desempenho das atividades do órgão de Controle Interno é necessário, se a opção for por um sistema centralizado, de uma estrutura mínima, formada pelo Controlador Geral e no mínimo mais 03 (três) servidores, divididos ou não em subcontroladorias.

Parágrafo único. No sistema desconcentrado de Controle Interno se faz necessário além da estrutura da controladoria geral, ou seja, controlador e seus colaboradores, servidores efetivos em cada seccional.

Art. 8º. As disposições desta Resolução não excluem a necessidade de definição, por parte do Município, de normas regulamentares próprias pertinentes ao funcionamento do Sistema de Controle Interno, bem como ao cumprimento das atribuições da Controladoria Geral.

Parágrafo único. O regulamento a que se refere o caput deste artigo deverá contemplar a observância, em especial, dos seguintes requisitos e procedimentos:

- I – prévia elaboração de plano anual de trabalho, a ser desenvolvido pela controladoria geral ao longo do exercício;
- II – elaboração de relatórios periódicos decorrentes do cumprimento do plano anual de trabalho a que se refere o inciso I deste artigo, com a indicação dos resultados de eventuais medidas corretivas sugeridas pela controladoria geral em face de irregularidades ou ilegalidades verificadas em exame precedente;
- III – previsão de que a controladoria geral acompanhará o processamento das tomadas de contas especiais, manifestando-se ao final da respectiva instrução, as quais deverão ser encaminhadas ao Tribunal de Contas, a fim de ensejar a possível responsabilização dos administradores ou agentes subordinados por atos omissivos ou comissivos que importarem em dano ao erário. (TCE/AM, 2016, p. 6 e 7).

Para Glock (2015) o Sistema de Controle Interno pode ser conceituado como o conjunto de procedimentos de controle estruturados por sistemas administrativos e especificados em instrumentos normativos, executados no dia a dia da estrutura organizacional, visando a salvaguarda dos ativos, a busca da eficiência operacional, o cumprimento das normas legais e regulamentares e a exatidão e fidedignidade dos dados e informações.

É de suma importância ressaltar que o controle interno tem ligação direta com o planejamento, tendo em vista que a todo momento são tomadas decisões e o resultado das decisões que são tomadas precisam ser avaliados. Verifica-se, com isso, a quão necessária se faz a implantação do controle interno, de modo a evitar problemas como: abuso de poder, erro, fraude, ineficiência e outros.

3.2 Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

A Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída em quatro de maio de 2000, veio como uma exigência de modernização da administração pública e estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Impôs um controle rigoroso em termos de resultados, atingimento de metas, avaliação e controle de custos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal constituiu novas competências ao controle interno, o artigo 59 expressa o seguinte:

Da Fiscalização da Gestão Fiscal:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

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

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

Logo, a sua finalidade é aprimorar a responsabilidade da gestão fiscal dos recursos públicos através da ação planejada e transparente, assim, facilitando o controle interno, externo e social.

3.3 Análise da Implantação do Controle Interno no Município de Parintins-AM

O Controle Interno Municipal de Parintins, denominado também como Controladoria, possui a finalidade de proteger o patrimônio público, seguindo normas direcionadas a fiscalização e o acompanhamento dos controles, registros, e aplicações dos recursos públicos, guardando o Gestor Público, de todas as penalidades e ações vindouras, dos órgãos de fiscalização do Poder Público.

A administração pública do município de Parintins vem sofrendo modificações paulatinamente, destarte surgem mais exigências para o cumprimento da legislação e na maioria das vezes com certo grau de complexidade. Com essas transformações, é possível constatar que o gestor público é desafiado a seguir a legislação, fundamentado nos princípios constitucionais. Em vista disso, a adoção de mecanismos de controle auxilia o gestor público a impedir abusos e atitudes muitas vezes impensadas, que possam afrontar os princípio e normas constitucionais.

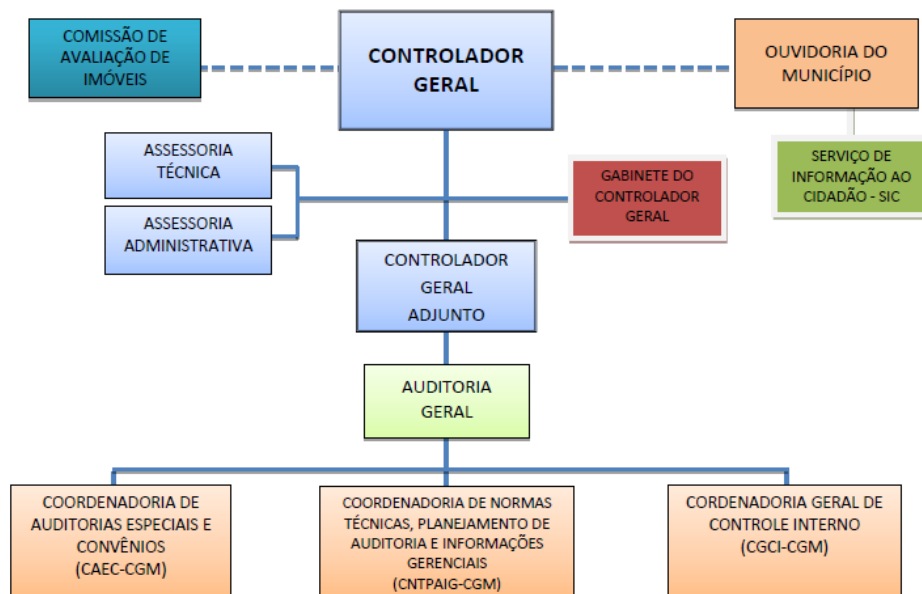
O sistema de controle interno de Parintins não possui um arcabouço legal para a sua efetiva atuação, pois, conforme as observações in loco, apesar de terem sido elaboradas em 2017 leis e decretos para sua efetiva implementação, até esta data, o processo segue um trâmite lento e a Procuradoria do Município ainda não apresentou a minuta final dos projetos de lei e decretos. Portanto, o Controle Interno não obteve continuidade em seu processo de implementação, o que limita os serviços que veem sendo desempenhados pelo órgão competente. Este sistema, em pleno funcionamento, configura importante mecanismo de efetivação da cidadania, pois desfavorece práticas clientelistas e vincula o gestor à prestação de contas constante à população.

3.4 Estrutura Organizacional da Controladoria de Parintins-AM

Segundo a análise realizada na coleta de dados dos documentos disponibilizados, a Controladoria, dirigida por um Controlador Geral do Município, com auxílio de um Controlador Geral Adjunto, a Controladoria Geral do Município de Parintins - CGMP apresenta a seguinte estrutura operacional, constante no anexo V da Lei número 580/2013 - PGMP:

Organograma atual da Controladoria Geral de Parintins

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – CGM



Fonte: Lei número 580/2013 – PGMP

O organograma demonstra a estrutura da Controladoria Geral que em sua atuação divide-se em órgãos de assistência e assessoramento, órgãos supervisores de atividades finalísticas e órgãos de atividades finalísticas, conforma abaixo:

ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA E ASSESSORAMENTO

- I. Chefia de Gabinete do Controlador Geral;
- II. Assessoria Administrativa;
- III. Assessoria Técnica;
- IV. Comissão de Avaliação de Imóveis.

ÓRGÃOS SUPERVISORES DE ATIVIDADES FINALÍSTICAS

- I. Auditoria Geral;
- II. Ouvidoria.

ÓRGÃOS DE ATIVIDADES FINALÍSTICAS

- I. Coordenadoria de Auditorias Especiais e Convênios;
- II. Coordenadoria de Normas Técnicas, Planejamento de Auditoria e Informações Gerenciais;
- III. Coordenadoria Geral de Controle Interno;
- IV. Serviço de Informação ao Cidadão.

3.5 Finalidades e Competências da Controladoria Municipal

Conforme coleta de dados realizada por meio de observações e a análise das leis em vigor, são desígnios da CGM: a guarda e zelo no cumprimento dos princípios e normas que regem a Administração Pública e o Controle Interno; Coordenação geral, orientação normativa, supervisão técnica e realização de atividades inerentes ao Sistema de Controle Interno do Município; implementação de meios e condições indispensáveis para assegurar a eficiência e eficácia do controle externo a cargo do Tribunal de Contas do Estado, da Câmara

Municipal de Parintins e do Ministério Público, bem como a regularidade à realização de receita e despesa.

Deste modo, o controle interno Parintins precisaria agir como uma ferramenta de apoio para se administrar com eficiência o gasto público, utilizando-se de atividades de auditoria e fiscalização da gestão, monitorando os projetos levando em consideração eficiência, eficácia e economicidade em sua implementação, buscando sempre o bem-estar coletivo. Contudo, na prática, tal situação não ocorre como mencionado. Por esse motivo a relevância do controle interno na gestão municipal de Parintins deve, sobretudo, possibilitar ao cidadão informações que confirmam transparência à gestão pública.

3.6 Desafios Encontrados no Controle Interno Municipal de Parintins-AM

Proporcionar os mecanismos adequados para exercício do controle é dever do Estado, que deve possibilitar a fiscalização da aplicação dos recursos públicos. O exercício do controle visa, entre outros, à qualidade, eficiência e eficácia da gestão pública, cabendo ao Estado, não apenas que atenda ao princípio da legalidade, da publicidade e da transparência, mas que proporcione aos órgãos responsáveis pelos controles interno e externo, bem como ao cidadão, ferramentas e estruturas suficientes para o efetivo exercício do controle.

A importância do Controle Interno no Município de Parintins, deriva das necessidades de garantir a padronização dos procedimentos de controle, independente da manutenção ou troca dos servidores que o operacionalizam, bem como dos gestores aos quais as informações são prestadas; constante busca de equilíbrio nas contas públicas; a exigência da correta aplicação administrativa e financeira dos recursos públicos.

Um dos maiores desafios enfrentados pela Controladoria, talvez seja, da razoabilidade da indicação de servidores do próprio quadro do Executivo Municipal, para o exercício de tais tarefas, deveria o gestor público, levar em condição de efetivos/estáveis, que estes apresentassem formação acadêmica compatível com sua função na Controladoria do município, para que não se mantivesse a indicação de qualquer servidor para integrar no Sistema de Controle Interno do Município de Parintins-AM.,

Analisou-se que o Controle Interno do Município de Parintins ainda é visto como um empecilho, devendo este ser visto como um aliado dos gestores. A antiga prática, enraizada na cultura organizacional, da rejeição ao Controle Interno precisa ser rompida. E, para que efetivamente os membros possam exercer suas atribuições previstas na legislação, os mesmos devem ter apoio dos gestores e possuir autonomia profissional, tendo acesso a documentos e informações necessárias ao desempenho de suas funções.

Segundo Cavalheiro e Flores (2007) a falta de condições de trabalho, de treinamento e de orientação podem esvaziar os propósitos da unidade de controle e, neste caso, a responsabilidade é da administração. De acordo com a análise de dados, observa-se que em seus desafios, o Município de Parintins não dispõe de Auditorias Internas dentro da gestão administrativa, induzindo a Controladoria a não atingir suas funções. Conforme análises, a interferência política no Controle Interno, se mantém como um gargalo que impede o livre arbítrio do órgão, deixando a serviço dos gestores políticos.

Os Desafios da implementação da Controladoria Geral de Parintins

	DESAFIOS ENCONTRADOS	DESCRIÇÃO
1	Estrutura organizacional deficiente	A estrutura atual da Controladoria Geral não atende as atribuições exigidas em resoluções do Tribunal de Contas do Amazonas e possui setores que fogem de suas responsabilidades
2	Nenhum cargo efetivo	Não existe na legislação municipal cargos efetivos para atuação exclusiva na Controladoria, tendo esta apenas previsão de cargos comissionados.
3	Falta de Atribuições para todos os setores da Controladoria Geral	A Lei número 580/2013 - PGMP, que cria a Controladoria Geral, apresenta atribuições de forma geral e não especifica as atribuições das Coordenações e demais setores.
4	Inexistência de Normatização dos processos internos	Não existem instruções normativas para os diversos processos executados dentro da Prefeitura de Parintins.
5	Ausência de Lei de criação do Sistema de Controle Interno	O Sistema de Controle Interno tem suas atribuições definidas na Lei número 580/2013 - PGMP, mas não existe nenhum dispositivo legal criando e regulamentando o sistema.
6	Ausência de Regimento Interno	A Controladoria Geral não possui Regimento Interno para estabelecer parâmetros de atuação de seus servidores.
7	Dificuldade de Controle prévio nos processos realizados nas Secretarias	A Controladoria Geral de Parintins hoje atua, principalmente, na prevenção de atos gerados nos setores de Administração, Planejamento, Finanças, Licitação e outros setores ligados a Administração Central, porém não possui Controle prévio e nem concomitante nas Secretarias com autonomia financeira (Saúde, Educação e Assistência Social).
8	Falta de ferramentas de atuação	Com a falta de arcabouço legal e pessoal concursado e/ou com qualificação adequada a Controladoria não possui capacidade técnica e nem normas e padrões de atuação.
9	Necessidade de Critérios para nomeação do Controlador Geral e dos Cargos Comissionados	Todos os cargos da Controladoria são Comissionados e seguem as regras gerais de nomeação de cargos Comissionados da Prefeitura de Parintins.
10	Necessidade de autonomia do Controle Interno	Com o Cargo de Controlador Geral, e todos os outros cargos, sendo de provimento comissionado, existe pouca autonomia para atuação, devido a possível influência política no cargos.
11	Mudança da cultura organizacional na Prefeitura	A cultura do Controle vem ganhando força na Administração Pública e existe muita resistência por parte de todos os setores e agentes públicos controlados em aceitar a implantação de normas e condutas a serem cumpridas.
12	Dificuldade no recrutamento de servidores com qualificação adequada	Com a falta de cargos efetivos criados em lei e a falta de concursos públicos na Prefeitura de Parintins, se faz necessário uma seleção interna de servidores efetivos para atuarem na Controladoria Geral, sendo comum a adaptação de servidores às funções na melhor forma possível

Fonte: Dados primários (2019)

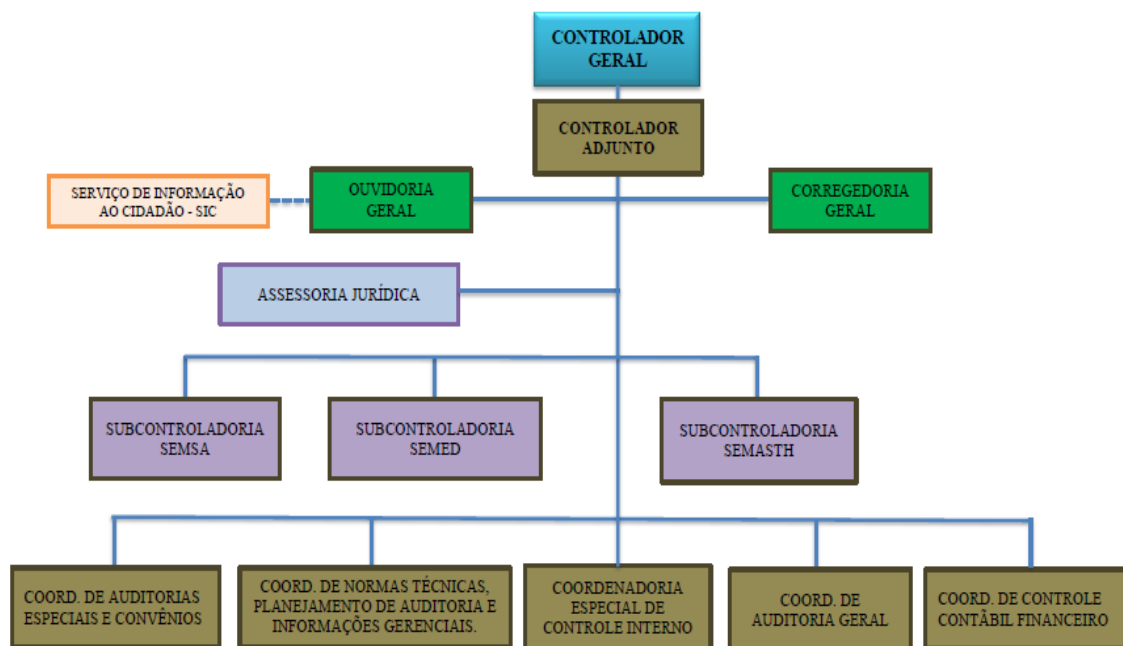
3.7 Ações para a efetiva implementação do Controle Interno no Município de Parintins-AM

Para que seja cumprido tais finalidades, a Controladoria Geral do Município de Parintins, deve, no âmbito de sua competência, gerenciar o Sistema de Controle Interno no domínio do Poder Executivo Municipal; controlar o sistema orçamentário, financeiro, patrimonial, controlar a execução dos programas de governo constantes do orçamento do

Município, assessorar o Chefe do Poder Executivo e Gestores da Administração Direta e Indireta, de forma independente.

De acordo com as observações, é de suma importância a criação de subcontroladorias para acompanhar os procedimentos e atividades que são desempenhados em Secretarias que possuam autonomia em seus diversos processos, atuando de forma preventiva e evitando assim que sejam realizados atos sem ilegalidades. De igual modo, buscou-se criar um organograma ideal para controladoria do Município de Parintins-AM atuar no problema mencionado:

Organograma para Controladoria do Município de Parintins-AM



Fonte: Dados primários (2019)

No que se refere à nomeação dos cargos comissionados constantes na estrutura Organizacional da Controladoria Municipal de Parintins, é necessário escolher profissionais com experiência na área de administração, contabilidade e auditoria pública e com formação superior nas áreas de Administração ou Contabilidade. Estas escolhas precisam seguir critérios bem fundamentados e previstos em lei diante da importância das atribuições que lhe estão sendo conferidas.

Além disso, há dificuldades em realizar o acompanhamento da contabilidade pública devido à falta de autonomia do Controle Interno, diversas divergências e falhas seriam evitadas se houvessem mais treinamentos e uma redistribuição dos processos internos, profissionalizando os envolvidos. Sendo necessária, ainda, uma reavaliação dos controles internos desenvolvidos, para uma conferência mais minuciosa com resultados mais efetivos.

Da mesma forma Sá (2000) acrescenta que para alcançar a eficiência é preciso dispor também de pessoal adequado. Segundo ele, certos profissionais estabelecem componentes que auxiliam no cumprimento dos princípios básicos do controle interno: organização e regime de autorizações, supervisão e procedimentos normativos, padrões ou limites a serem colimados, registros e relatórios, auditoria interna, análise sistemática de conjuntos e subconjuntos de fatos e estatísticas.

Para que aconteça a efetiva implementação do Controle Interno no Município de Parintins, faz-se necessário que ocorra a provação das leis cabíveis e a assinatura do gestor público nos decretos que são imprescindíveis para a execução de serviços. Uma vez que,

conforme as observações feitas, todos estão prontos, porém não estão sendo utilizados na prática. Caso contrário, o controle interno deverá ser realizado em conformidade com os padrões fixados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme Castro, Carvalho e Albuquerque (2016), para que o Sistema de Controle Interno seja colocado em prática é imprescindível o empenho do Gestor Público Municipal adepto a uma legislação municipal desenvolvida, apresentamos as leis, decretos, normatização e ações:

1. Lei da nova estrutura da Controladoria Geral;
2. Lei do sistema de Controle Interno;
3. Lei de criação de cargos específicos para o Controle Interno;
4. Decreto do regimento interno da Controladoria Geral;
5. Normatização de todos os processos da Prefeitura;
6. Capacitação dos Servidores do Controle Interno

Diante das possíveis limitações dos sistemas de controle interno, evidencia-se a necessidade da criação de um conjunto de instrumentos de avaliação e monitoramento deste sistema no Município de Parintins, para mitigar riscos, identificar falhas e corrigi-las e propor ações para correção de erros já ocorridos antes que os danos ao erário público tornem-se insanáveis, sendo ainda capaz de ajustar regularmente suas normas para evitar perdas futuras.

Estrutura da CGMP - Propostas

	ITEM	ATUAL	PROPOSTA
1	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	Deficiente e sem atuação nas Secretarias com autonomia administrativa financeira	Estrutura com SubControladorias nas Secretarias com autonomia administrativa
2	CARGOS	Todos os cargos são comissionados	Criação de cargos de Controle Interno de Provimento efetivo
3	CRITÉRIOS PARA NOMEAÇÃO DO CONTROLADOR GERAL	Apenas Ensino Superior	Ensino superior em áreas afins e experiência no cargo
4	CAPACIDADE DE ATUAÇÃO	Não existem atribuições para os órgãos da Controladoria Geral e nem normatização dos processos da Prefeitura	Atribuições definidas em lei e elaboração de Instruções Normativas para todos os processos da Prefeitura
5	SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	Não existe	Criação do Sistema de Controle Interno envolvendo todas as Secretarias e
6	REGIMENTO INTERNO	Não existe	Elaboração do Regimento Interno da Controladoria Geral contendo os Instrumentos de atuação e as suas diretrizes
7	QUALIFICAÇÃO DOS SERVIDORES	Não existe treinamento e capacitação de servidores	Criação de cronograma de capacitação dos servidores da Controladoria Geral nos
8	AUTONOMIA DE ATUAÇÃO	Pouca autonomia devido o cargo de Controlador Geral ser de livre nomeação	Definir o Cargo de Controlador Geral como de provimento efetivo ou comissionado com

Fonte: Dados primários (2019)

Conforme a perspectiva de Attie (2011) até mesmo um bom sistema de controle interno pode não garantir absolutamente que não ocorram fraudes ou irregularidades. O autor salienta que, bons controles são capazes de prevenir fraudes e diminuir os riscos de erros e irregularidades, todavia, sozinhos, não bastam para evitá-los.

A fiscalização e o controle somente serão eficientes se seus membros possuírem liberdade de atuação e suas sugestões e orientações forem respeitadas e acatadas pelos gestores. Para que então possam auxiliar os gestores do município de Parintins na prevenção de futuras punições. Sabe ressaltar que é de suma importância a utilização das ferramentas de Controle Interno para Administração Municipal de Parintins-AM, mantendo uma administração transparente.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente estudo, foi possível concluir que o controle interno na administração pública municipal de Parintins-AM é uma necessidade que ainda vem sofrendo empecilhos para que o gestor público municipal possa garantir a eficiência e a aplicação dos recursos públicos. Não há como questionar que o controle interno é elemento indispensável à administração pública e de extrema importância para os administradores. Afinal, sua principal função é resguardar a administração para que esta caminhe em acordo com princípios constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade. Acredita-se que o objetivo ora proposto foi alcançado.

Deste modo, o controle interno, como visto em vários momentos do estudo, assume um importante papel na administração pública do município de Parintins-AM, tendo em vista que, além de verificar a legalidade dos atos administrativos, ainda, realiza um controle de resultados. Infelizmente ainda se mantém a irreal convicção de manter um Controle Interno apenas para dar uma aparência de legalidade, ou então, que pode ser deixada em um segundo plano, sendo raras as vezes em que se consulta o Controle Interno do Município para tomadas de decisões, dificilmente acatando sugestões e orientações.

Não basta apenas existirem os mecanismos sem que se tenha a cultura do controle, assim torna-se necessário propagar a cultura do controle como ferramenta da gestão pública de Parintins-AM. Cabendo ao Estado, não somente sob a ótica da legalidade, mas também, sob a ótica do planejamento e da apresentação de resultados, reconhecer os controles como ferramenta de gestão.

Acredita-se que os resultados deste estudo contribuíram para confirmar a necessidade de aprimoramento do controle interno no Município de Parintins-AM, reforçando aos gestores públicos sua importância, como forma de fortalecer os mecanismos já utilizados, evitando erros e atendendo as demandas externas.

Por ser este um tema que abrange diretamente o cidadão e seus direitos, pode-se dizer, que a exposição de conceitos pautadas nesse contexto não podem ser vistas como um fim em si mesmas. Sendo este um tema rico, foram identificados fatores que dificultam de forma expressiva a plena execução dos controles internos na administração pública, sendo a mais evidente encontrada neste artigo a cultura organizacional que demanda estudos futuros mais aprofundados.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram para a realização desta pesquisa, a minha família pelas vezes em que abdiquei dos momentos juntos para buscar o conhecimento, a minha orientadora por me auxiliar nas pesquisas e me mostrar os caminhos a seguir, aos professores que estiveram sempre a disposição para contribuir com o desenvolvimento de nosso aprendizado, à Tutora Gildeth Prado por toda sua dedicação e motivação, ao Coordenador do Curso, Juliano Milton Kruger que esteve sempre em diálogo com a turma e foi compreensivo com as particularidades e dificuldades da realização deste curso no interior do estado do Amazonas, agradeço a Universidade Aberta do Brasil – UAB, que me deu a oportunidade de estudar nesta renomada Instituição, IFAM. Obrigado por proporcionar um ambiente saudável para todos os alunos, além de estimular a criatividade, a interação e participação nas atividades acadêmicas. Serei eternamente grato a Deus por todas as bênçãos e por proporcionar tranquilidades aos corações daqueles que acompanharam a minha trajetória.

REFERÊNCIAS

ATTIE, W. **Auditoria Interna**. 2º Ed. 3 reimpressão. –São Paulo: Atlas, 2011.

BALBE, R. S. **Controle interno e o foco nos resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BOTELHO, M. M. **Manual de controle interno: teoria & prática**. 1ª Edição. Curitiba: Juruá, 2013.

BOTELHO, M. M. **Manual prático de controle interno na administração pública municipal**. 3ª edição. Curitiba: Juruá, 2014.

BRAGA, S.I.G. **Os bois-bumbás de Parintins**. Rio de Janeiro: Funarte/Editora Universidade do Amazonas, 2002.

CALIXTO, G. E.; VELÁSQUEZ, M. D. P. **Sistema de controle interno na administração pública federal**. Revista Eletrônica de Contabilidade. Jul./2015. Disponível em: http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/VII_Especial/a05vII_nesp.pdf. Acesso em: 02 de mar. 2017.

CASTRO, R. P. A.; CARVALHO, E.F; ALBUQUERQUE, C. C. **Guia Prático de Controle Interno na Administração Pública**. Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON / ATRICON. 2016.

CAVALHEIRO, J.B.; FLORES, P.C. **A Organização do Sistema de Controle Interno Municipal**. 4ª ed. Porto alegre: CRC-RS, 2007.

CHAVES, R. S. **Auditoria e controladoria no setor público: fortalecimento dos controles internos – com jurisprudência do TCU**. 2ª Edição. Curitiba: Juruá, 2011.

CHIAVENATO, I. **Planejamento e Controle da produção**. / Idalberto Chiavenato. – 2. Ed. – Barueri, 2008.

CRUZ, F.; GLOCK, J. O. **Controle interno nos municípios – orientação para implantação e relacionamento com os tribunais de contas**. São Paulo: Atlas, 2013.

GIL, A. L., ARIMA, C. H., NAKAMURA, W. T. **Gestão: controle interno, risco e auditoria**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. - 4. ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

GLOCK, J. O. **Sistema de controle interno na administração pública**. 2ª Edição. Curitiba: Juruá, 2015.

IBGE - **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2017.

LEI COMPLEMENTAR nº 101, de 04 de Maio de 2000. Presidência da República da Casa Civil. Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm >> Acesso: 15/12/2018.

LAKATOS, E.M; MARCONI, M.A. **Fundamentos da metodologia científica**. – 5. Ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

SÁ, A. L. de. **Curso de Auditoria**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SOUZA, C. S. de. **O papel do controle interno na gestão dos gastos municipais**. Curitiba: FAE, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. Resolução nº 09, de 27 de Setembro de 2016.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIANNA, I. O. **Metodologia do trabalho científico: um enfoque didático da produção científica**. São Paulo: EPU, 2001.