



**UNIVERSIDADE INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO ABERTA E À DISTÂNCIA (DEAAD)
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICOSA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

KAMYLLA DA CUNHA NOBRE

**A IMPLANTAÇÃO DA CONTROLADORIA COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO DAS CONTAS PÚBLICAS.** Estudo de Caso aplicado ao
Município de Morada Nova – CE.

REDENÇÃO - CE

2018

KAMYLLA DA CUNHA NOBRE

**A IMPLANTAÇÃO DA CONTROLADORIA COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO DAS CONTAS PÚBLICAS.** Estudo de Caso aplicado ao
Município de Morada Nova – CE.

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal Universidade Internacional da Lusofonia Afro Brasileira (UNILAB), Diretoria de Educação Aberta e a Distância, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof.^o Ms. C. Francisco Wilson Ferreira da Silva

REDENÇÃO - CE

2018

. NOBRE, Kamylla da Cunha.

N673i

A Implantação da Controladoria como Instrumento de Gestão das Contas Públicas. Estudo de Caso aplicado ao Município de Morada Nova – Ce. / KAMYLLA DA CUNHA NOBRE. – Redenção – CE. 2018

52 fl: il.

Monografia (Pós graduação *latu sensu*). Especialização em Gestão Pública Municipal. Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Orientador: Prof. ° Msc. Francisco Wilson Ferreira da Silva

1 – Controle Interno. – 2. TCE-CE. - 3. Constituição. – 4. Municípios I. Título

CE/UF/BSCL

CDD 354

FOLHA DE AVALIAÇÃO

A monografia intitulada *A Implantação da Controladoria como Instrumento de Gestão das Contas Públicas. Estudo de Caso aplicado ao Município de Morada Nova – CE. Exercício financeiro de 2016.*, de autoria de Kamylla da Cunha Nobre, sob orientação do Prof. Ms.c. Francisco Wilson Ferreira da Silva, apresentada em sessão pública ao Programa Pós-graduação em Gestão Pública Municipal da Diretoria de Educação Aberta a Distância, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), da Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, foi aprovada em 14/04/2018, pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.º Ms.c. Francisco Wilson Ferreira da Silva

Mestre em Economia (Setor público) pela Universidade Federal do Ceará (UFC)
Orientador (PPGPM-UNILAB)

Prof.ª Dra. Rejane Felix Pereira

Doutorado em Engenharia Civil (Recursos Hídricos) pela Universidade Federal do Ceará
Examinadora Interna 02 (PPGPM-UNILAB)

Prof.ª Dra. Maria Ivoneide Vital Rodrigues

Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará
Examinadora Interna 02 (PPGPM-UNILAB)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus.

Aos meus pais, Maria Ivonete e Antônio Falcão e a minha irmã Cínthya.

AGRADECIMENTOS

A Deus, sobretudo, pela trajetória da minha vida.

A Tutora Maria Edenise Miranda pela colaboração e paciência.

Ao Orientador^o Ms. C. Francisco Wilson Ferreira da Silva pelo incentivo e considerações feitas quando da realização deste TCC e da conclusão do curso.

Aos colegas da turma, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas.
Por final a todos aqueles que, de alguma forma, estiveram e estão próximos de mim,
fazendo esta vida valer cada vez mais a pena.

Obrigada a todos!

EPÍGRAFE

“Tudo me é permitido, mas nem tudo convém.
Tudo me é permitido, mas não me
deixarei escravizar por coisa alguma...”

(Apóstolo Paulo - 1Cor, 6-12)

“De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver
prosperar a desonra, de tanto ver crescer a
injustiça, de tanto ver agigantar-se os poderes
nas mãos dos maus, o homem chega a
desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter
vergonha de ser honesto.”

(Rui Barbosa)

LISTA DE ABREVIATURAS

CE	Estado do Ceará. Brasil
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
IN	Instrução Normativa
NBCASP	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
PCG	Prestação de Contas de Governo
SIM	Sistema de Informações Municipais
TCM-CE	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará
TCE-CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1. Contextualização	13
1.2. Justificativa	14
1.3. Problema da pesquisa	14
1.4. Hipótese	14
1.5. Objetivos	15
1.5.1 Objetivo Geral	15
1.5.1 Objetivos Específicos.....	15
1.6 Organização da pesquisa	15
2 DESENVOLVIMENTO	17
2.1 Controle na Administração Pública	17
2.1.1 Tipos e Formas de Controle.....	18
2.2 Controle Interno	20
2.3 Competência Constitucional do Tribunal de Contas do Estado do Ceará para fiscalizar o Controle Interno das Prefeituras Municipais do Estado.	22
2.3.1 <i>Da Execução Orçamentária e Financeira</i>	24
2.3.2 <i>Do Sistema de Pessoal (ativo e inativo)</i>	26
2.3.3 <i>Da Incorporação, Tombamento e Baixa de Bens Patrimoniais</i>	28
2.3.4 <i>Dos Bens em Almoxarifado</i>	29
2.3.5 <i>Das Licitações, Contratos, Convênios, Acordos e Ajustes</i>	31
2.3.6 <i>Das Obras Públicas e Reformas</i>	32
2.3.7 <i>Da Auditoria nas Operações de Crédito</i>	33
2.3.8 <i>Do Suprimento de Fundos</i>	35
2.3.9 <i>Das Doações, Subvenções, Auxílios e Contribuições Concedidas</i>	36
3 METODOLOGIA	38
4 ESTUDO DE CASO: Resultados e discussão.....	39
4.1.Da Entidade Pesquisada	39

4.1.1 Origens.....	40
4.1.2 Reminiscências Administrativas	40
4.2 Do Tribunal de Contas do Estado do Ceará	41
4.3 Da Implementação de Controle Interno do Município de Morada Nova, exercícios de 2013, 2014, 2015, 2016.	43
4.3.1 Implementação de Controle Interno de Morada Nova. 2013.....	43
4.3.2 Implementação de Controle Interno de Morada Nova. 2014.....	45
4.3.3 Implementação de Controle Interno de Morada Nova. 2015.....	45
4.3.3 Implementação de Controle Interno de Morada Nova. 2016.....	45
4.4 Análise dos Resultados obtidos.....	46
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49
REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS	51

RESUMO

A constituição brasileira em seus artigos 70 e 74, determina que o Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, seja responsável pela fiscalização da execução das contas públicas brasileiras mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder, esta última sendo 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-se em consideração eficiência, eficácia e economicidade em sua implementação. Na Gestão Pública Municipal no Estado do Ceará, o controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Essa Corte de Contas, recebe as prestações de contas mensais dos prefeitos, secretários e presidentes de câmaras municipais, através do Sistema de Informações Municipais – SIM, em meio eletrônico. O estudo foi classificado como pesquisa documental, por ter o objetivo específico de verificar se os municípios cearenses, com ênfase para o município de Morada Nova, estão cumprindo as exigências previstas nas Leis nº 4320/64, nº 8666/93, Lei Complementar nº 101/2000 e Constituição Federal de 1988, bem como destacar a importância do Controle Interno e da auditoria na Administração Pública, onde estas protegem o patrimônio público, garantindo o cumprimento dos procedimentos previstos e, precavendo, detectando e corrigindo possíveis erros. Como prosseguimento deste trabalho, fica a sugestão de estudo que verifique se os municípios cearenses estão cumprindo a mais recente IN n.º 01/2017, da Corte de Contas dos Municípios do Ceará, que trata da criação, implantação, manutenção e a coordenação do Sistema de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo Municipais.

Palavras-Chave: Controle interno; TCE-CE; Constituição; Municípios.

ABSTRACT

The Brazilian constitution in articles 70 and 74, establishes that the Legislative Branch, with the assistance of the Courts of Accounts, is responsible for overseeing the execution of Brazilian public accounts through external control and the internal control system of each power, the latter being a support tool to efficiently manage public spending, using audit and management oversight activities, monitoring projects taking into account efficiency, effectiveness and cost-effectiveness in their implementation. In Municipal Public Management in the State of Ceará, external control is exercised by the Court of Audit of the State of Ceará. This Court of Accounts receives the monthly accounts of the mayors, secretaries and presidents of municipal councils through the Municipal Information System – SIM, in electronic form. The study was classified as documentary research, because it has the specific objective of verifying if the municipalities of Ceará, with an emphasis on the municipality of Morada Nova, are fulfilling the requirements set forth in Laws nº 4320/64, nº 8666/93, Complementary law n.º 101/2000 and Federal Constitution of 1988, as well as highlighting the importance of Internal Control and Audit in Public Administration, where they protect the public patrimony, guaranteeing the compliance with the procedures foreseen and, warning, detecting and correcting possible errors. As a continuation of this work, the suggestion is to study if the municipalities of Ceará are complying with the most recent IN n.º 01/2017, of the Court of Accounts of the Municipalities of Ceará, which deals with the creation, implementation, maintenance and coordination of the Internal Control System in the Municipal Executive and Legislative Branches.

Keywords: Internal control, TCE, constitution, municipalities.

1 INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

A Carta Magna Nacional (BRASIL, 1988) albergou importantes instrumentos de controle das contas públicas brasileiras que até então se encontravam no ordenamento jurídico, mas não eram, efetivamente, considerados pelos gestores públicos, e os capitulou em seus artigos 70 e 74, determinando que o Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, fosse responsável pela fiscalização da execução das contas públicas brasileiras mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder (controladorias).

Controle, segundo a concepção de GUERRA (2011), “é a palavra originária do francês *contrerole*” significando ato ou efeito de controlar, monitorar, fiscalizar ou examinar normas, convenções, dentre outros atos e fatos da administração.

DI PIETRO (2003, p. 600) define controle interno “aquele em que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes”. MEIRELLES (1995, p. 572) ratifica: “é todo aquele realizado pelo órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração ou entidade”.

Os dispositivos retro mencionados deram as controladorias as seguintes atribuições: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual; avaliar a execução dos programas de governo e dos orçamentos; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; avaliar os resultados alcançados pelos administradores; verificar a execução dos contratos; e criar condições indispensáveis à eficácia dos controles, externo e social, com claro objetivo de controle social.

A partir da determinação constitucional os gestores tem adotado um modelo de administração com foco gerencial e com a qualificação de servidores. É nesse viés que os controles internos (controladorias) assumem um papel de grande importância dentro dos órgãos públicos.

Não se pode ignorar, portanto, a importância do sistema de controle interno para as instituições públicas, principalmente, sabendo-se de seu amparo no

arcabouço normativo já mencionado.

1.2. Justificativa

Esse trabalho inicial se justifica para que a comunidade acadêmica, e a sociedade, façam as suas reflexões acerca de controle interno na administração pública como instrumento capaz de coibir desvios de recursos e malversação do dinheiro público. Levando em conta que a sociedade e também muitos gestores não têm dado a devida importância as controladorias ou sequer tem conhecimento dos benefícios de uma gestão bem controlada.

1.3. Problema da pesquisa

Visando um controle efetivo e eficaz, o extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM-CE), hoje Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), publicou a Instrução Normativa nº 01/1997 (TCM, 1997) dispoendo acerca da Dispõe sobre a observância pela Administração Direta, Órgãos, Entidades e Fundos do Município, sobre princípios e normas da legislação em vigor que dizem respeito a Orçamento e Controle Interno, sendo exigido o encaminhamento do dispositivo municipal que os implantou quando da remessa das suas Prestações de Contas de Governo (PCGs) na forma prevista na IN n.º 02/2013.

Mas, por meio dos relatórios iniciais das PCGs encaminhadas ao TCE-CE, dá-se conta que alguns entes municipais cearenses, estão deixando de cumprir o normativo constitucional de implantação de controladorias em seus entes com as atribuições contidas nos art. 70 e 74 da CF/88, delineadas alhures.

Desta forma eis a problemática a ser respondida: os municípios cearenses, com ênfase para o município de Morada Nova, estão cumprindo as exigências previstas nas Leis nº 4320/64, nº 8666/93, Lei Complementar nº 101/2000 e Constituição Federal de 1988?

1.4. Hipótese

A partir das limitações impostas à pesquisa que se inicia, de acordo com os dados do portal da transparência, trazemos à baila a hipótese de que, pelo menos, 40% dos municípios do Estado do Ceará, nas suas PCGs dos exercícios de 2013, 2014, 2015 e 2016, não encaminharam os normativos legais municipais de implantação de controladoria em seus entes (na forma constitucional prevista e instruções normativas do TCE-CE) e/ou os normativos encaminhados não suprem as exigências do Órgão de Controle Externo.

1.5. Objetivos

1.5.1 Objetivo Geral

Verificar se os municípios cearenses tem implantado controladorias em suas administrações, na forma prevista nos arts. 70 e 74 da Constituição Federal, Lei n.º 8666/93, Lei 4320/64, Lei n.º 101/2000 e de acordo com a Instrução Normativa n.º 01/1997 e o encaminhamento dos normativos referentes à sua implantação na forma prevista na IN n.º 02/2013, ambas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, mormente quanto ao Município de Morada Nova – Ce, nos exercícios financeiros de 2013, 2014, 2015 e 2016.

1.5.1 Objetivos Específicos

Conceituar administração pública; Definir as acepções referentes ao controle na administração pública; discernir acerca do controle interno (controladoria) e sua implantação nos poderes executivo e legislativo municipais cearenses; e estudar as formas de controle social das contas públicas.

1.6 Organização da pesquisa

O presente trabalho será apresentado em cinco capítulos: Introdução, Referencial Teórico (revisão de literatura), Metodologia, o Estudo de Caso, e as Considerações Finais (conclusão).

A introdução apresentará a contextualização, a justificativa, o problema, a

hipótese, os objetivos e a organização da pesquisa.

O segundo capítulo tratará dos conceitos acerca de administração pública, das definições e acepções acerca de controle, dispositivos constitucionais e infra constitucionais de controles.

O terceiro capítulo apresentará a metodologia utilizada no presente trabalho, apresentando o ambiente de pesquisa e a sua classificação.

O quarto capítulo, por meio de estudo de caso, verificará se o município de Morada Nova, limitação do tema escolhido, está cumprindo o normativo constitucional acerca da implantação de controle interno e da efetividade dos normativos do Tribunal de Contas do Estado que tratam do tema.

Em seguida apresentar-se-ão as considerações finais do trabalho, com a apresentação dos resultados obtidos, analisando se os objetivos foram alcançados e se a hipótese inicial foi confirmada.

Por fim, serão apresentadas as referências bibliográficas e/ou as referências eletrônicas que deram suporte ao trabalho.

2 DESENVOLVIMENTO

O capítulo que a seguir se apresenta tratará de conceitos e acepções de controle na administração pública, suas formas e tipos, com ênfase no controle interno, e do papel do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, com as novas atribuições impostas pela Emenda Constitucional (EC) n.º 92/17 (BRASIL, 2017), que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, para a fiscalização dos controle internos mantidos pelas prefeituras municipais cearenses.

2.1 Controle na Administração Pública

GUERRA (2011, p. 89) assim define controle: é a palavra originária do francês *contrerole* significando, à época medieval, verificação da operação do cobrador de tributos, um segundo registro para corroborar a legitimidade da operação, tendo sido evoluído para ato ou efeito de controlar, monitorar, fiscalizar ou exame das normas, convenções, dentre outros.

O Autor acrescenta (2011):

É a fiscalização, exame, acompanhamento exercida sobre determinado alvo, de acordo com certos aspectos, visando a averiguação do que foi predeterminado ou evidenciar eventuais desvios, com decisório acerca da regularidade, ou não, do ato praticado.

A fundamentação legal do controle na administração pública tem como viés o art. 75 da Lei Federal n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964):

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.

Deve-se ressaltar que a Lei Federal nº. 4.320/64 dispõe que o controle da execução do orçamento atuará sobre a legalidade dos atos praticados pelos

gestores, sobre a fidelidade funcional dos agentes da administração e sobre o cumprimento do programa de trabalho previsto para o exercício financeiro.

Segundo MACHADO JÚNIOR e REIS (2003, p.23), a lei define a universalidade do controle, ou seja, o controle abrange todos os atos da administração, sem exceção, que tratem da receita ou da despesa; quer se tratem de atos que repercutem no ativo ou no passivo.

A Lei Federal de n. ° 4.320/64 (BRASIL, 1964), determina, ainda, em seus artigos 75 a 82, em suma, que o Poder Executivo exerça o controle acerca da legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; da fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; e o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços, sem prejuízo das atribuições dos órgãos de controle, e que esta fiscalização deve ser prévia, concomitante e subsequente, ressaltando a existência dos Controles Interno e Externos.

No mundo moderno, de acordo com a doutrina, já não admite haver um país democrático sem que exista um órgão de controle com a finalidade de fiscalizar e garantir à sociedade a efetiva e correta aplicação dos recursos públicos.

2.1.1 Tipos e Formas de Controle

Consoante as conceituações de MEIRELLES (1995, p. 571), “os tipos e as formas de controle variam segundo o Poder órgão ou autoridade que o exercita ou o fundamento, o modo de sua efetivação”.

Conforme nos ensina o consagrado Doutrinador MEIRELLES (1995, p. 571-574), esses controles serão hierárquicos ou finalísticos; em relação à localização do órgão que os realiza, podem ser internos ou externos; com relação ao momento em que são realizados, podem ser prévios, concomitantes ou subsequentes, ou na concepção do renomado doutrinador preventivos, sucessivos ou corretivos; e quanto ao aspecto controle, podem ser de legalidade ou de mérito.

DI PIETRO (2003, p. 599-600), classifica o controle em modalidades: quanto ao órgão que o exerce, administrativo, legislativo ou judicial; quanto ao

momento em que se efetua prévio, concomitante ou posterior; consoante decorra de órgão integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado, controle interno ou externo, podendo-se sintetizá-los de acordo com o Quadro a seguir:

TIPOS DE CONTROLE	DEFINIÇÃO
CONTROLE HIERÁRQUICO	MEIRELLES (1995, p. 571): resulta do escalonamento vertical dos órgãos do Executivo, em que os inferiores estão, automaticamente, subordinados aos superiores. O controle hierárquico supervisiona, coordena, orienta, fiscaliza, aprova, revisa e avoca todas as atividades controladas.
CONTROLE FINALÍSTICO	MEIRELLES (1995, p. 572): é o que a norma legal que estabelece para as entidades autônomas, indicando a autoridade controladora, as faculdades a serem exercitadas e as finalidades objetivadas. “Não tem fundamento hierárquico, porque não há subordinação e a autoridade ou o órgão controlador”. É um controle de verificação do enquadramento da instituição no programa geral do Governo, bem como o acompanhamento dos atos de seus dirigentes no desempenho de suas funções, que o estatuto reza, para se atingir as finalidades da entidade controlada.
CONTROLE INTERNO	DI PIETRO (2003, p. 600) define controle interno “àquele em que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes”. Seguida pelo pensamento de MEIRELLES (1995, p. 572), que assim o define: “é todo aquele realizado pelo órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração ou entidade”. As atribuições e finalidades do controle interno na administração pública estão capituladas nos artigos 70 e 74 da Constituição Brasileira (Brasil, 1988).
CONTROLE EXTERNO	Na acepção de MEIRELLES (1995, p. 572) é o que se realiza por órgão diferente, ou estranho, à Administração responsável pelo ato controlado, citando-se o exemplo da apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre as despesas do Poder Executivo; a anulação de um ato do Executivo, por decisão judiciária; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo, dentre outros. Guerra (2011, p. 29) define-o como “desempenhado por órgão alheio à estrutura de outro controlado, buscando efetivar mecanismos com vistas a garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental”. DI PIETRO (2003, p. 600), relata que no capítulo pertinente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, a Constituição Brasileira, em seu artigo 71, prevê o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Quadro 1. Síntese de controles na Administração Pública

Fonte: Elaborada pela Autora com base em GUERRA (2011) , DI PIETRO (2003) e MEIRELLES (1995).

Conclui-se, pelas características apresentadas que o controle interno na Administração Pública Brasileira é o controle exercido pelo próprio órgão (ente) sobre os atos e fatos de sua administração.

2.2 Controle Interno

Controle Interno, ou Controle Administrativo, segundo concepção de DI PIETRO (2003) e MEIRELLES (1998), é o exercício da fiscalização das atividades da administração financeira que a administração desempenha no âmbito das respectivas jurisdições, através de órgãos integrantes das próprias estruturas.

DI PIETRO (2003, p. 600) define controle interno “àquele em que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes” e MEIRELLES (1995, p. 572) assim o define: “é todo aquele realizado pelo órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração ou entidade”. Os conceitos retro mencionados sintetizam controle interno como controle exercido pelo próprio órgão, ou entidade, sem a interferência de quaisquer outros órgãos ou poderes.

Destarte, os controle internos formam um conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos 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 Controle Interno do Estado do Ceará e dos municípios do Estado do Ceará é o controle exercido pelo Poder Executivo, em razão dos mandamentos contidos nos artigos 74 da CF; 67 e 80 da CE, nas Leis Orgânicas dos Municípios e na Lei nº 4.320/64, que regulamenta as Normas Gerais de direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e dos Municípios e do Distrito Federal.

Desta forma, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agente é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo, por seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem.

As atribuições e finalidades do controle interno na administração pública estão capituladas nos artigos 70 e 74 da Constituição Brasileira (Brasil, 1988), a

seguir transcritos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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

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

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

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

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

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

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

Os responsáveis pela Administração Pública tem a sua disposição o seu próprio controle, dentre outros, de forma a gerir o orçamento, as finanças e o patrimônio público, evitando a denúncia de irregularidades aos órgãos de controle externo.

DI PIETRO (2003, p. 600) assevera que o controle interno é feito, na maioria das vezes, “pelo sistema de auditoria, que acompanha a execução do orçamento, verifica a legalidade da aplicação do dinheiro público e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional”.

CHAVES (2007, p. 11), traz á lume as características do sistema de controladorias gerais impostas à administração pública brasileira:

No sistema de controladorias-gerais, a perspectiva da avaliação é mais focada nos resultados, com a finalidade direta de melhoria da administração, principalmente na busca de recomendações que aprimorem os serviços prestados pelo setor público.

Dado que as controladorias não possuem poder sancionador, a atuação dos órgãos de controle nesse sistema tem na argumentação utilizada para o convencimento sua principal rma para alcançar a efetividade.

O sistema de controladorias-gerais não possui sanção de caráter administrativo a ser aplicada pelo órgão de controle. O sancionamento de eventuais desvios, de caráter criminal, identificados durante as atividades de controle é remetido ao Poder Judiciário do Estado (cumprir frisar que, como regra, o mesmo acontece no sistema de tribunais de contas), enquanto o sancionamento político fica a cargo do parlamento e da opinião pública.

LIMA (2009, p. 3), acrescenta: “Na ciência da administração o controle é reconhecido como uma das funções administrativas essenciais”, citando CHIAVENATO (2006) que identifica as seguintes fases do controle:

- Estabelecimento de metas;
- Observação de desempenho;
- Comparação do desempenho com as metas estabelecidas; e
- Ação corretiva.

O acompanhamento da execução orçamentária por auditoria própria (controle interno) permite, pois, que se façam as correções necessárias nas diversas atecnias muitas vezes auditadas pelos órgãos de controle externo (tribunais de contas): falhas em processos licitatórios, atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, dentre outros.

2.3 Competência Constitucional do Tribunal de Contas do Estado do Ceará para fiscalizar o Controle Interno das Prefeituras Municipais do Estado.

A Constituição de 1988 trouxe novas exigências à Administração Pública, inclusive no que se refere ao controle, haja vista as disposições contidas nos artigos 31 e 70, e Art. 78 da Constituição do Estado do Ceará, a seguir transcritos:

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

§ 1.º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

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

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

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

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

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

Para o exercício efetivo das atribuições na fiscalização do Controle Interno das Prefeituras Municipais do Estado do Ceará, contidos no inciso XII do Art. 78 da Constituição Estadual, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, emitiu a Instrução Normativa (I.N.) nº 01/1997 (TCM-CE), pela qual alguns dos setores ou serviços das Prefeituras Municipais devem merecer especial atenção, visando à comprovação transparente dos recursos aplicados em consonância com os registros realizados, resguardando assim a imagem dos gestores públicos a frente das administrações municipais. Serão objetos de auditorias específicas:

- I. a execução orçamentária e financeira;
- II. o sistema de pessoal (ativo e inativo);
- III. a incorporação, tombamento e baixa dos bens patrimoniais;
- IV. os bens em almoxarifado;
- V. as licitações, contratos, convênios, acordos e ajustes;
- VI. as obras públicas e reformas;
- VII. as operações de créditos;
- VIII. os suprimentos de fundos;
- IX. as doações, subvenções, auxílios e contribuições concedidos;

Quando realizadas, ainda na vigência do exercício financeiro auditado, as falhas porventura verificadas no sistema orçamentário, poderão ser perfeitamente sanadas fato que do contrário, ou seja, as defeituações sendo detectadas após o

encerramento do ano financeiro (ano civil) tornam-se insanáveis, haja vista que o orçamento encerra-se ao término de cada exercício, em razão do princípio orçamentário da Anualidade¹.

2.3.1 Da Execução Orçamentária e Financeira

Os controles relativos à execução orçamentária e/ou financeira são: as Fichas de Controle Orçamentário; o Razão (Partidas sintéticas), Diário, Livro Caixa e os Boletins de Tesouraria². Devem permanecer com seus registros atualizados na sede da Prefeitura ou da Entidade a que se referem, à disposição do Controle Interno e deste Tribunal de Contas. Se aludidos controles forem informatizados, estes deverão estar impressos, encadernados e devidamente rubricados pela autoridade competente, até o prazo para o envio da Prestação de Contas para este Tribunal.

As Auditorias na Contabilidade (Execução Orçamentária) das Prefeituras Municipais do Estado do Ceará visam, sobretudo, a examinar a correção técnica da escrituração, a legitimidade dos atos e fatos que deram origem aos lançamentos, a formalização da documentação comprobatória e a mensurar e avaliar a segurança e eficiência das funções de controle interno, próprias do sistema contábil.

A Auditoria Financeira objetiva verificar a regularidade e correção dos recebimentos e pagamentos efetuados pelos agentes arrecadadores e pagadores, conferir os saldos de Caixa e Bancos declarados com os existentes e observar o cumprimento das normas internas.

A Auditoria de Receita objetiva verificar a situação dos controles existentes sobre lançamento, cobrança e arrecadação das receitas municipais, a compatibilização e observância da legislação pertinente. Evitar sonegação de receitas públicas por parte dos contribuintes, diminuindo ou mesmo eliminando a

¹ O orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, geralmente um ano. A exceção se dá nos créditos especiais e extraordinário autorizados nos últimos quatro meses do exercício, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício subsequente. Este princípio tem origem na questão surgida na Idade Média sobre a anualidade do imposto. E aí se encontra a principal consequência positiva em relação a este princípio, pois dessa forma exige-se autorização periódica do Poder Legislativo. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil.

² Art. 3.º da I.N. n.º 01/97 – TCM - CE

queda de arrecadação, por manter o fluxo no ingresso de recursos financeiros aos cofres municipais, devendo haver uma perfeita harmonia entre os setores da Contabilidade e Finanças, a fim de que todas as entradas de numerários sejam perfeitamente escrituradas. As receitas de aplicações financeiras no mercado aberto devem ser mantidas sob um controle interno específico, tendo como finalidade o conhecimento do produto gerado por esse tipo de investimento.

Os talonários de receita, bem como os Documentos de Arrecadação Municipal – DAM, se forem utilizados, devem obedecer a uma ordem numérica tipográfica e escriturados em ordem cronológica, evitando portanto a inclusão de outras peças após uma sequência já escriturada, colocando assim em dúvida a idoneidade dos controles efetuados. Importante informar que os nomes dos reais contribuintes das receitas devem ser registrados nos comprovantes de receitas (talões e DAM) e não os nomes dos agentes arrecadadores, principalmente nos ingressos classificados como transferências correntes e de capital.

Acrescente-se também que se deve ter o devido cuidado de registrar o ingresso das receitas no exato período em que foram entregues aos agentes arrecadadores ou creditadas em contas correntes da entidade beneficiada, a fim de que seja rigorosamente cumprido o princípio da oportunidade.

Procedendo-se uma Auditoria Financeira, as possíveis divergências encontradas quando do confronto dos documentos comprobatórios dos recebimentos e pagamentos com os registros escriturados nos controles financeiros, poderão ser corrigidas, evitando desta forma que o livro Caixa, o Boletim de Tesouraria, os Demonstrativos Mensais, Fichas de Controle Bancário e até mesmo o Balanço Geral, confeccionado ao término do exercício financeiro, registrem valores que não condizem com a realidade, evitando, portanto, que tal irregularidade seja apurada apenas pelos responsáveis pelo Controle Externo.

A Auditoria dos Créditos Orçamentários e Adicionais objetiva verificar a efetiva existência de créditos para a realização da despesa, a regularização e correção da abertura e utilização dos créditos adicionais e a observância das normas, procedimentos e preceitos legais que regem a execução do orçamento municipal.

Ter o conhecimento do montante disponível de créditos orçamentários e adicionais que poderão ser utilizados, evitando assim a realização de despesas sem crédito. Outro ponto fundamental é que caso tenham sido detectadas omissões de lançamentos alusivos a abertura de créditos adicionais e registro de redução da fonte de abertura anulação de dotação, ou mesmo assentamentos com erros de valores nas fichas de controle orçamentário, esses só poderão ser sanados se constatados dentro do exercício correspondente, haja vista que ao término do ano tem-se o encerramento do orçamento.

As vias originais dos controles internos utilizados (fichas de controle orçamentário, leis autorizativas e decretos inerentes à abertura de créditos adicionais) devem permanecer arquivadas na sede da Prefeitura ou da Entidade a que correspondem. Os decretos de abertura de créditos adicionais que utilizarem como fonte de recurso o excesso de arrecadação devem ser acompanhados de demonstrativo apresentando aludido excesso, conforme prescreve o artigo 43 da Lei nº 4.320/64.

A Auditoria da despesa objetiva verificar se, na realização dos gastos públicos, estão sendo observados os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e eficiência, e se está sendo cumprida a legislação pertinente a matéria. Verificar no menor espaço de tempo possível defeituações ocorridas no processamento dos dispêndios públicos, adotando medidas corretivas a fim de que os gastos públicos sejam a sequência correta dos estágios da despesa, podendo assim atender ao princípio constitucional da legalidade.

Também sobre esse aspecto, os setores de Contabilidade e Finanças devem estar sempre em harmonia, para que todas as saídas de numerários sejam devidamente escrituradas. O pagamento da despesa será processado mediante emissão de Nota de Pagamento ou registro equivalente, e será efetuado mediante cheque nominativo ou ordem de crédito conta bancos oficiais (parágrafo 6º do artigo 42 da Constituição do Estado do Ceará).

2.3.2 Do Sistema de Pessoal (ativo e inativo)

A Administração Municipal deverá manter registro individualizado e atualizado de todos os servidores públicos, incluídos os ocupantes de cargo em

comissão e os admitidos por tempo determinado. Os registros deverão conter os dados pessoais do servidor, ato e data de admissão, cargo ou função, lotação, remuneração e alterações ocorridas.

A Administração deverá manter, ainda, registro atualizado das Pensões e Aposentadorias concedidas, identificando o nome do beneficiado e a fundamentação legal, bem como o protocolo junto a este tribunal.

A Auditoria de Pessoal objetiva verificar a situação dos controles existentes acerca de todos os servidores públicos incluindo os ocupantes de cargos em comissão e os admitidos por tempo determinado. Ainda compete a essa auditoria a função de constatar se a despesa total com pessoal não ultrapassa a 60 % (sessenta por cento) da Receita Corrente Líquida, conforme estabelece o inciso III do artigo 19 da LRF. Também deve ser objetivo da auditoria de pessoal verificar os registros referentes as Pensões e Aposentadorias concedidas.

Visa, predominantemente, a Auditoria de Pessoal:

- Possuir um acompanhamento da vida funcional dos servidores municipais, conhecendo sua lotação, quais as funções que possuem deficiência e quais as que existem excesso de funcionários, tomando assim medidas saneadoras.
- Conhecer e acompanhar rigorosamente o montante de despesa realizada com pessoal, evitando assim que o Município ultrapasse os limites prudencial (95 % do máximo e legal, estabelecidos na LRF).
- Verificar os gastos indevidos com pensionistas e inativos, cujos processos concedentes não tenham tramitado no TCM; providenciando imediatamente o encaminhamento dos processos alusivos a esses benefícios a esta Corte de Contas, a fim de que sejam analisados, julgados e devolvidos as origens para regularização dessas despesas.
- Verificar a forma de admissão dos servidores, analisando todo o procedimento de ingresso dos mesmos, caso seja detectado irregularidades, comunicar ao Prefeito Municipal para adotar as providências cabíveis.

2.3.3 Da Incorporação, Tombamento e Baixa de Bens Patrimoniais

Os Municípios do Estado do Ceará deverão designar, oficialmente, servidor para exercer o controle do material de acordo com a unidade orçamentária, órgão ou sistema centralizado, quando for o caso.

Os materiais permanentes, na aquisição ou incorporação ao patrimônio, receberão números sequenciais de registro patrimonial para identificação e inventário. O número de registro deverá ser apostado no material, mediante gravação, fixação de plaqueta ou etiqueta apropriada e carimbo para o material bibliográfico.

Os bens patrimoniais serão registrados em fichas ou livro de inventário, que conterà: data de aquisição; incorporação ou baixa; descrição do bem; quantidade; valor; número do processo e identificação do responsável por sua guarda e conservação.

A Administração Municipal realizará periodicamente o inventário físico dos bens patrimoniais em períodos não superiores a 01 (um) ano, com o objetivo de atualizar os registros e controles administrativo e contábil, confirmar a responsabilidade dos agentes responsáveis por sua guarda e instruir as prestações de contas anuais.

O registro dos veículos e máquinas pertencentes ao Município deverá ser mantido em livro ou fichas devidamente numeradas, com indicação da marca, cor, ano de fabricação, tipo, número da nota fiscal, modelo, número do motor e do chassi, data de aquisição, placa e número do registro no Departamento de Trânsito, quando for o caso.

Para cada veículo e máquina haverá o controle de quilometragem ou de horas trabalhadas com o demonstrativo de consumo de combustíveis e lubrificantes, e nos serviços mecânicos, das peças e acessórios utilizados nos mesmos, mencionando a quantidade comprada, o valor e a data da realização da despesa.

A Auditoria de Bens Permanentes objetiva a verificação das medidas de controle existentes com respeito a incorporação, tombamento, guarda, baixa e responsabilidade pelo uso desses bens e, ainda, em relação a sua movimentação, conservação e segurança. E Apurar com exatidão o montante dos Bens

Permanentes (Bens: Móveis, Imóveis, Semoventes, Industriais, etc.), a fim de que o Balanço Patrimonial do Município registre os valores, alusivos a diversas contas correspondentes aos bens, que reflitam a veracidade do Patrimônio, aumentando assim o Saldo Patrimonial;

Tendo sido conhecido e tombado todos os bens patrimoniais, o Município deverá designar oficialmente um servidor responsável pelos bens de acordo com a unidade orçamentária.

Com a finalidade de atualizar o valor monetários dos bens controlados pela Administração Municipal, a Lei nº 4.320/64, em seu artigo 106, parágrafo 3º, faculta que os bens móveis e imóveis poderão ser reavaliados, com a finalidade de expressar o conjunto de bens patrimoniais em termos reais que a moeda exprime, pois muitas vezes o valor registrado nos assentamentos estão muito aquém da realidade, distorcendo portanto, o somatório registrado no Balanço Patrimonial.

2.3.4 Dos Bens em Almoxarifado

Os bens de consumo adquiridos serão controlados por agentes responsáveis por sua guarda e administração, através de fichas de controle, preenchidos com base na nota de empenho e nota fiscal.

O registro de materiais e bens em estoque, deverá ser processado em fichas, contendo os seguintes dados:

- Data de entrada e saída dos mesmos;
- Especificação do material;
- Quantidade e custos;
- Destinação dos materiais e bens com base nas requisições, não sendo aceita indicação de destinação genérica
- Os bens e materiais em estoque no almoxarifado deverão ser avaliados pelo preço médio ponderado das compras, como determina o art. 106, III, da Lei Federal n.º 4320/64;

- Os níveis de estoque deverão ser controlados e atualizados sistematicamente. O valor total dos estoques, apurado no encerramento do exercício ou da gestão financeira, deverá ser registrado em conta própria do sistema patrimonial.

A Auditoria dos bens em Almojarifado objetiva:

- Verificar as condições de recebimento, armazenamento, distribuição, controle e segurança dos estoques;
- Apurar ou mesmo retificar o montante dos bens armazenados no Almojarifado, expressos em unidade monetária (real R\$), o que acarretará um aumento dos bens patrimoniais no grupo do Ativo, registrado no Balanço Patrimonial e, por conseguinte uma melhoria no saldo Patrimonial apresentado.
- Verificar se os bens de consumo adquiridos pela Administração Pública estão sendo controlados por agentes responsáveis oficialmente designado por instrumento emanado da autoridade competente, por sua guarda e administração, através de mecanismos de controle, mesmo que estes sejam para consumo imediato ou adquiridos em pequenas quantidades.
- Verificar se os mecanismos de controle dos bens em almojarifado estão sendo preenchidos com base na nota fiscal de mercadoria, quando de sua entrada no almojarifado, e nas requisições formuladas pelos diversos setores, onde deve ser mencionados o tipo do material, o nome e assinatura do requisitante e a destinação do mesmo.
- Se os registros dos materiais e bens em estoque estão sendo ser processados em mecanismos (fichas, livros, controles informatizados, etc.) de forma individualizadas, contendo os elementos de entrada, saída, especificação do material, quantidade e custo (unitário e total), tanto na entrada, quanto na saída dos bens deste setor;

- Destinação e especificação dos materiais e bens com base nas requisições;
- Verificar se os bens e materiais em estoque no almoxarifado estão sendo avaliados pelo preço médio ponderado das compras como determina o artigo 106, inciso III da Lei nº 4.320/64, registrado em conta própria do sistema patrimonial e demonstrado no Balanço Geral do Município;
- Verificar se os materiais guardados no almoxarifado estão sendo solicitados por escrito, mediante requisição onde fiquem comprovados o tipo de material, o nome e assinatura do requisitante e a destinação do mesmo.

2.3.5 Das Licitações, Contratos, Convênios, Acordos e Ajustes

As licitações, contratos, convênios, acordos e ajustes deverão constituir processo próprio, devidamente autuado e protocolado e registrados em fichas ou livro apropriado, em ordem sequencial, contendo os elementos básicos para fins de identificação.

A Prefeitura deverá manter cadastro atualizado de todos os fornecedores e prestadores de serviços da Administração Municipal.

Os serviços de interesse recíproco dos Órgãos e entidades municipais e de outras entidades públicas federais, estaduais ou organizações privadas, poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste.

Os recursos financeiros oriundos de convênios serão movimentados em conta bancária vinculada e específica, sendo vedada a transferência dos mesmos a qualquer outra conta da administração beneficiada ou a utilização de forma diversa da estabelecida na legislação ou no instrumento do respectivo convênio.

Quando o convênio compreender a aquisição de equipamentos ou outros materiais permanentes ou bens imóveis, e este não contiver cláusula expressa quanto ao destino a ser dado aos bens remanescentes, na data de extinção do

convênio, o município deverá incorporá-los ao seu patrimônio. A incorporação de bens, materiais e equipamentos adquiridos mediante Convênios com recursos financeiros, totais ou parciais, da União ou do Estado, ou conjuntamente de ambos, doados ao município, fica submetida à fiscalização do Tribunal de Contas dos Municípios.

Os convênios deverão ser devidamente assinados pelo Prefeito Municipal, exceto se houver legislação municipal dispondo em contrário.

A Auditoria nesses instrumentos administrativos tem como objetivo:

- Verificar se os mesmos foram processados corretamente em todas as suas fases, identificando em tempo hábil a existência de imperfeições verificadas nas diversas etapas processuais;
- Corrigir as falhas porventura detectadas, evitando assim que a Administração Pública venha a sofrer multas ou mesmo ter seus processos anulados, portanto, poupando o Erário Municipal de possíveis prejuízos.;
- Garantir a celebração de contratos, convênios, acordos e ajustes sem a presença de vícios e que tragam inúmeras vantagens e segurança para a Administração Municipal.

Deve-se ressaltar, por oportuno, que a Lei Estadual nº 12.907, de 1º de junho de 1999 proíbe a realização de convênios do Estado do Ceará com os Municípios em atraso com o pagamento do funcionalismo público e a prestação de contas mensal junto ao TCM.

2.3.6 Das Obras Públicas e Reformas

A Instrução Normativa n.º 01/97, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, determina que o controle de obras e serviços de engenharia será objeto de Instrução Normativa sobre licitações e contratos, devendo observar:

- Os registros de ocorrências através do Diário da Obra;

- A manutenção de cadastros atualizados de fornecedores de materiais, equipamentos e serviços destinados às obras, os quais deverão permanecer sempre à disposição do Controle Externo deste Tribunal, contendo, no mínimo, as informações pertinentes ao formulário modelo n.º 03, em anexo.

A Auditoria de Obras e Reformas tem como objetivo:

- Verificar se as obras construídas e os serviços de engenharia executados estão dentro da normalidade, tanto no aspecto documental, quanto sobre o aspecto da execução física (cronograma físico-financeiro), detectando as possíveis irregularidades e apontando de imediato as medidas saneadoras.
- Solucionar problemas constatados concomitantemente a execução da obra ou serviços de engenharia, evitando assim prejuízos financeiros e proporcionando mais rapidamente o bem estar da comunidade com a entrega da obra em menor tempo.

A Prefeitura Municipal deverá manter um cadastro atualizado dos fornecedores de matérias, equipamentos e serviços destinados às obras, os quais deverão permanecer à disposição do Controle Externo exercido pela Câmara Municipal auxiliada pelo TCM.

As obras ou serviços de engenharia, cuja execução abranja mais de um exercício financeiro, deverão coadunar-se com as diretrizes, objetivo e metas previstas no Plano Plurianual.

Os processos alusivos a obras e serviços de engenharia devem conter dentre outras peças: o orçamento detalhado em planilhas expressando a composição de todos os custos unitários; projeto básico aprovado pela autoridade competente; processo licitatório, quando for o caso; e cronograma físico-financeiro.

2.3.7 Da Auditoria nas Operações de Crédito

O Tribunal de Contas dos Municípios, através da I.N. n.º 01/97, determina que a Administração Municipal deverá manter controle específico de todos os

empréstimos tomados pelo município, onde se identifique os contratos, valores, prazos, desembolso ou amortizações, bem como aditamentos que elevem o valor da dívida ou modifiquem prazos contratuais. As Referidas dívidas compreendem as decorrentes de compromissos exigíveis a curto e longo prazos assumidos pelo município.

Auditoria nas Operações de Créditos objetiva:

- Verificar o cumprimento dos limites e condições relativos a realização de Operações de Crédito do Município, inclusive das entidades por ele controladas, direta ou indiretamente;
- A existência de prévia e expressa autorização para a contratação;
- A observância dos limites e condições fixados pelo Senador Federal através da Resolução n.º 78/98, artigo 6.º (18% da Receita Corrente Líquida – RLR, definida no § 3.º desse artigo)

Deve-se observar que:

- A realização de operações de crédito não pode exceder o montante das despesas e capital fixadas no orçamento anual;
- As Operações de Créditos por Antecipação da Receita deve-se observar todas as condições anteriormente citadas, excetuando-se o limite que está disciplinado no artigo 8º da mesma Resolução, 25 % da RLC; e que produto desse empréstimo só pode ser destinado a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro no qual a operação foi contraída;
- Somente pode ser realizada a partir do 10º (décimo) dia do início do exercício;
- Deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia 10 (dez) de dezembro de cada ano;
- Não poderá ser contraída enquanto existir operação anterior da mesma natureza não resgatada integralmente; nem poderá ser

contraída no último ano de mandato do Prefeito.

Sendo esta auditoria realizada no momento em que o ente da Federação contrair a dívida, poderá ser detectada a real necessidade do empréstimo, bem como do montante a ser negociado, a fim de que o Município não se endivide além do necessário, aumentando assim suas obrigações.

2.3.8 Do Suprimento de Fundos

Segundo a I.N. n.º 01/97 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, o suprimento de fundos, através do qual o Ordenador de Despesas entrega a servidor público numerário para realizar dispêndios que não possam subordinar-se ao processo normal da despesa, será instituído e regulamentado por Lei Municipal.

A concessão do suprimento de fundos deverá ser precedida da extração da Nota de Empenho (NE), em nome do servidor por ele responsável. O suprimento de fundos concedido para determinada despesa não poderá ter aplicação diferente daquela prevista na Nota de Empenho.

O ato concessivo do suprimento de fundos deverá conter:

- A indicação do exercício financeiro;
- Classificação completa da dotação orçamentária que suportará a despesa;
- Nome, cargo ou função do servidor a quem vai ser entregue o suprimento;
- Indicação, em algarismos ou por extenso, da importância do suprimento;
- Período de aplicação e prazo para prestação de contas do suprimento; e
- Indicação das despesas a realizar.

Não será concedido suprimento de fundos a servidor em alcance ou em atraso na prestação de contas de suprimento anterior, nem a responsável por 02 (dois) suprimentos.

Não havendo prestação de contas do suprimento no prazo determinado pelo Ordenador de Despesas, fica o servidor responsável sujeito à Tomada de Contas.

A Prestação de Contas do suprimento de fundos deve efetivar-se através de processos autuados e arquivados na contabilidade do município, pelo prazo de 5 (cinco) anos, à disposição do TCM e será instruída:

- Da indicação da data do recebimento do suprimento pelo servidor;
- do balancete demonstrativo dos débitos e créditos;
- Dos documentos fiscais pertinentes;
- Dos recibos dos créditos firmados em nome do servidor responsável pelo suprimento;
- Comprovante de recolhimento de saldo, quando for o caso;

A Administração Municipal manterá controle interno dos suprimentos concedidos, Na prestação de contas dos suprimentos somente serão admitidas despesas realizadas dentro do período de vigência dos mesmos.

Não será concedido suprimento de fundos a servidor que tenha a seu cargo a guarda ou utilização do próprio material adquirido.

A auditoria dos suprimentos de fundos tem como objetivo verificar a correta aplicação dos recursos entregue a servidores, mediante observância à lei municipal instituidora para realizar dispêndios que não possam subordinar-se ao processo normal da despesa.

Sendo detectada irregularidade no uso dos recursos transferidos a servidores, medidas corretivas devem ser adotadas de imediato, inclusive aquelas que implicarem em devolução de numerários aos Cofres Públicos Municipais.

2.3.9 Das Doações, Subvenções, Auxílios e Contribuições Concedidas

Os programas assistenciais, particularmente aqueles envolvendo doações aos munícipes reconhecidamente carentes, deverão ser disciplinados por Lei

específica, devendo ainda os órgãos da Administração Pública Municipal manter o controle, através de livro ou fichas, indicando o nome completo, endereço e o número da identidade do beneficiado ou documento equivalente.

Essa auditoria tem como objetivo verificar o cumprimento de atividades continuadas que visem a melhoria de vida da população reconhecidamente carente, cujas ações estão voltadas para as necessidades básicas e de caráter emergencial.

Ao ser constatado desvio de finalidade para os quais os programas assistenciais foram criados, estancam-se imediatamente as transferências, tomando-se medidas corretivas, as quais evitarão prejuízos financeiros ao município e o atendimento a pessoas não necessitadas.

3 METODOLOGIA

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresenta-se desenvolvido sob a forma de monografia que, para MARCONI e LAKATOS (2010, p. 219) é um estudo sobre um tema exclusivo ou particular, com satisfatório valor representativo e que obedece a rigorosa metodologia, pesquisando sobre determinado assunto.

O procedimento foi classificado como pesquisa documental, por ter o objetivo específico de verificar se os municípios cearenses, com ênfase para o município de Morada Nova, estão cumprindo as exigências previstas nas Leis nº 4320/64, nº 8666/93, Lei Complementar nº 101/2000 e Constituição Federal de 1988, bem como destacar a importância do Controle Interno e da auditoria na Administração Pública, onde estas protegem o patrimônio público, garantindo o cumprimento dos procedimentos previstos e, precavendo, detectando e corrigindo possíveis erros.

Para alcançar os objetivos, a pesquisa teve como principal fonte de informação documentos públicos disponíveis no portal da transparência dos municípios do estado do Ceará. Também foram utilizados, livros, artigos, Leis, Instruções Normativas, dentre outras jurisprudências.

4 ESTUDO DE CASO: Resultados e discussão.

Este Capítulo apresenta Estudo de Caso acerca da implementação de controladoria (controle interno) no Município de Morada Nova, exercícios 2013, 2014, 2015 e 2016, tendo como parâmetro as informações técnicas iniciais emitidas pela Unidade Técnica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, após auditadas os documentos eletrônicos encaminhados pelo Prefeito Municipal quando da apresentação da sua prestação de contas de governo ao Órgão de Controle Externo da administração pública municipal cearense, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, extinto pela Emenda Constitucional n.º 92/17 (Assembleia Legislativa -CE), transferindo as suas atribuições constitucionais ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Deve-se ressaltar, e informar ao leitor, que a prestação de contas de governo é a prestação de contas do poder executivo, de quaisquer dos entes federativos, que trata da execução contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, da qual o tribunal de contas emite parecer prévio (não julga) quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receita, aprovando-a ou desaprovando-a.

O Relatório Inicial emitido pelo TCE/CE, segundo o Sistema de Gerenciamento de Processos – SGP, da Corte de Contas, identifica falhas e/ou irregularidades em itens significativos, quais sejam: dos instrumentos de planejamento; da prestação de contas; dos créditos adicionais; da gestão fiscal; a execução orçamentária; da execução extra orçamentária e das demonstrações contábeis.

4.1.Da Entidade Pesquisada

De acordo com o Portal do Município, Morada Nova teve seu início pela instalação de duas fazendas à margem esquerda do Rio Banabuiú, pertencentes aos irmãos Alferes José de Fontes de Almeida e Capitão Dionísio Matos de Fontes, que ali se instalaram, remanescentes das plagas pernambucanas.

4.1.1 Origens

Os irmãos Alferes e Dionísio, ambos de formação religiosa, solicitaram permissão para o então bispo de Pernambuco, Dom João da Purificação Marquez Perdigão, para a construção de uma capela. Através de uma consulta (plebiscito) aos habitantes da região, a escolha do local foi feita de forma democrática. Assim, pela maioria de votos foi escolhida a Fazenda Morada Nova (casa de José de Fontes) como novo local para a construção da capela, hoje a Igreja da Matriz, cujo padroeiro indicado no pedido foi o Divino Espírito Santo. A capela foi criada em 1873 e inaugurada no dia 1º de março de 1874, pelo Padre Francisco Álvares Lima, tendo como o primeiro administrador do patrimônio paroquial Eduardo Henrique Girão.

Em termos legais, a Villa do Espírito Santo foi emancipada em 1876, pela Assembleia Provincial, que a desmembrou de Russas. Só em 1893, uma emenda legal restituiu-lhe o nome de Morada Nova. A cidade cresceu mantendo tradições que jamais a deixaram: a devoção ao Divino Espírito Santo e o respeito à figura do vaqueiro. A fé religiosa e a tradição cultural fazem da Festa do Divino – no Domingo de Pentecoste – e da Festa do Vaqueiro, em 11 de junho, os principais eventos de seu calendário festivo.

4.1.2 Reminiscências Administrativas

ANO	DESCRIÇÃO
1842/1873	Distrito criado com a denominação de Espírito Santo de Morada Nova pelo Ato Provincial de 18-03-1842 e pela Lei Provincial n.º 1.561, de 09-12-1873, subordinado ao município de São Bernardo das Russas.
1876/1877	Elevado à categoria de vila com a denominação de Espírito Santo de Morada Nova pela Lei Provincial n.º 1.719, de 02-08-1876, sendo desmembrado de São Bernardo das Russas. Sede no núcleo de Morada Nova. Constituído do distrito sede. Instalado em 07-01-1877.
1873	Pela Lei n.º 107, de 20-09-1893, a vila de Espírito Santo de Morada Nova passou a denominar-se Morada Nova.
1900	Pelo Ato Estadual de 12-02-1900 é criado o distrito de Livramento e anexado à vila Espírito de Morada Nova.
1911/1913	Em divisão administrativa referente ao ano de 1911 a vila de Morada Nova é constituída do distrito sede. Pelo Ato Estadual de 12-04-1913 é criado o distrito de Boa Água e anexado à vila de Morada Nova.
1920/1931	Nos quadros do Recenseamento Geral de 1-IX-1920 a vila é constituída de 3 distritos: Morada Nova, Boa Água e Livramento. Elevado à condição de cidade com a denominação Espírito de Morada Nova, pela Lei n.º 2.336, de

ANO	DESCRIÇÃO
	03-11-1925. Pelos Decretos Estaduais n.º 193, de 20-05-1931, e n.º 1.156, de 04-12-1933, o município de Espírito de Morada Nova passou a denominar-se Morada Nova.
1933/1943	Em divisão administrativa referente ao ano de 1933 o município de Morada Nova aparece constituído de 4 distritos: Morada Nova, Boa Água, Livramento e São José do Pirangí. Em divisões territoriais datadas de 31-XII-1936 e 31-XII-1937 o município aparece constituído de 4 distritos: Morada Nova, Boa Água, Livramento e São João do Pirangí. Pelo Decreto-lei Estadual n.º 448, de 20-12-1938, o distrito de São José do Pirangí passou a denominar-se Pirangí. Sob o mesmo Decreto é criado o distrito de Areia Branca e anexado ao município de Morada Nova. No quadro fixado para vigorar no período de 1939 a 1943 o município é constituído de 5 distritos: Morada Nova, Areia Branca, Boa Água, Livramento e Pirangí. Pelo Decreto-lei Estadual n.º 1.114, de 30-12-1943, o distrito de Areia Branca passou a denominar-se Ibicuitinga, o distrito de Livramento passou a denominar-se Uiraponga e o distrito de Pirangí passou a denominar-se Aruaru.
1950/1978	Em divisão territorial datada de 1-VII-1950, o município é constituído de 5 distritos: Morada Nova, Aruaru, Boa Água, Ibicuitinga e Uiraponga. Pela Lei Estadual n.º 1.153, de 22-11-1951, é criado o distrito de Juazeiro e anexado ao município de Morada Nova. Pela mesma Lei são criados os distritos de Pedras e de Roldão e anexados ao município de Morada Nova. Em divisão territorial datada de 1-VII-1955 o município é constituído de 8 distritos: Morada Nova, Aruaru, Boa Água, Ibicuitinga, Juazeiro, de Baido, Pedras, Roldão e Uiraponga. Assim permanecendo em divisão territorial datada de 1-VII-1960. A Lei Estadual n.º 6.388, de 03-07-1963, desmembra do município de Morada Nova o distrito de Ibicuitinga, elevado à categoria de município. A Lei Estadual n.º 6.959, de 19-12-1963, desmembra do município de Morada Nova o distrito de Uiraponga, elevado à categoria de município. Em divisão territorial datada de 31-XII-1963 o município é constituído de 6 distritos: Morada Nova, Aruaru, Boa Água, Juazeiro de Baixo, Pedras e Roldão. Pela Lei Estadual n.º 8.339, de 14-12-1965, o município de Morada Nova adquiriu os extintos municípios de Ibicuitinga e Uiraponga como simples distritos. Em divisão territorial datada de 31-XII-1968, o município é constituído de 8 distritos: Morada Nova, Aruaru, Boa Água, Ibicuitinga, Juazeiro de Baixo, Pedras, Roldão e Uiraponga.
1988/1995	Pela Lei Estadual n.º 11.417, de 04-01-1988, é criado o distrito de Lagoa Grande e anexado ao município de Morada Nova. A Lei Estadual n.º 11.436, de 11-05-1988, desmembra do município de Morada Nova o distrito de Ibicuitinga, elevado à categoria de município. Em divisão territorial datada de 1-VI-1995 o município é constituído de 8 distritos: Morada Nova, Aruaru, Boa Água, Juazeiro de Baixo, Lagoa Grande, Pedras, Roldão e Uiraponga. Assim permanecendo em divisão territorial datada de 2014.

Quadro 2. Reminiscências Administrativas do Município de Morada Nova

Fonte: Elaborado pela Autoria à partir de <http://www.moradanova.ce.gov.br/>

4.2 Do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

O Tribunal de Contas do Estado (TCE-CE) é a instituição pública responsável pelo controle de bens e recursos públicos estaduais e municipais, por força da EC n.º 92/2017, que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios do

Estado do Ceará, garantindo o exercício pleno da cidadania da população cearense, conforme registrado no Portal do órgão (<http://www.tce.ce.gov.br>).

O TCE-CE é constitucionalmente competente para fiscalizar e julgar a regularidade da aplicação dos recursos públicos pelos administradores e demais responsáveis, auxiliando a Assembleia Legislativa do Estado, e às câmaras municipais cearenses, no exercício do controle externo.

Dentre as atribuições institucionais do Tribunal de Contas do Estado do Ceará verificam-se, dentre outras: o combate e prevenção à ilegalidade, à corrupção, ao descaso, ao desperdício, a falhas não intencionais e ao uso impessoal da máquina estatal são objetos do controle exercido pelo TCE cearense.

O TCE/CE é constituído por sete conselheiros, escolhidos de acordo com a Constituição Estadual, nomeados pelo Governador do Estado e tomam posse em sessão especial do Tribunal Pleno.

A instrução do processo é presidida pelo Relator, competindo-lhe submeter sua proposta de decisão à deliberação do Tribunal ou, ainda, comunicar ao colegiado, quando julgar pertinente, despachos preliminares que houver emitido. Além do Plenário e das duas Câmaras, o Tribunal de Contas do Estado dispõe de uma Secretaria Geral. Esta possui funções de natureza técnico-administrativa, em apoio ao Colegiado e à Presidência, enquanto o Plenário e as Câmaras exercem funções de caráter decisório, consultivo e judicante.

As atividades de controle externo, no âmbito da Secretaria Geral daquela Corte de Contas, são exercidas pela Coordenadoria e pelas Inspetorias de Controle Externo, órgãos técnicos, composto por profissionais especializados na fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial e operacional das contas públicas estaduais e municipais cearenses (cerca de 122 unidades gestoras do Estado; 184 municípios cearenses, contas de governo dos prefeitos municipais e contas de gestão dos secretários, presidentes de câmaras, dentre outros).

4.3 Da Implementação de Controle Interno do Município de Morada Nova, exercícios de 2013, 2014, 2015, 2016.

De acordo com as informações técnicas iniciais contidas nas prestações de contas dos prefeitos municipais, na conformidade da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964), “o acompanhamento da execução orçamentária deve ocorrer de forma interna e externa na Administração Pública. O Controle Interno deverá ser realizado pelo Poder Executivo observando a legalidade dos atos”.

Com esse intuito o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, hoje Tribunal de Contas do Estado do Ceará, conforme esclarecido alhures, por meio da Instrução Normativa nº 02/2013 (TCM-2013), determinou, em seu art. 5.º XVII, que a apresentação do Processo de Prestação de Contas de Governo, no que tange a implementação de controle interno por parte do Poder Executivo Municipal, deveria ser encaminhada com as seguintes peças:

- Norma que instituiu o órgão central do sistema de controle interno do poder executivo e que regulamentou o seu funcionamento; e
- Relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos e controle patrimonial (NBCASP);

Os dados a seguir planeados têm por base as informações contidas nas prestações de conta de governo (anuais) encaminhadas pelos prefeitos municipais do município de Morada Nova, nos exercícios de 2013, 2014, 2015 e 2016 (últimos exercícios auditados), ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), contidas no Portal da Corte de Contas, link Consulta processual.

4.3.1 Implementação de Controle Interno de Morada Nova. 2013.

Conforme registra o Item 09 da Informação Técnica Inicial de n.º 171512014 exercício financeiro de 2013, contida no processo eletrônico de n.º 10012214, o Município encaminhou as peças requeridas na Instrução Normativa 02/2010, cumprindo a norma estabelecida pelo TCE-CE.

Entretanto, aqui se verifica *erro crasso* da competente unidade técnica: examinando as peças requeridas pela IN n.º 02/2010, que trata do encaminhamento

das prestações de contas de governo dos entes municipais cearenses, no art. 5.º, inciso XVII, mormente quanto ao encaminhamento de peças relativas ao controle interno, demonstradas alhures, constatou-se que o Poder Executivo do Município de Morada Nova encaminhou cópia da Lei Municipal de n.º 1.461/2009 que altera a estrutura municipal promovendo a extinção e criação de cargos e assessoramento superior, e não da norma legal que instituiu o órgão do sistema de controle interno; portanto, descumprindo a determinação constitucional e normativa do Tribunal de Contas do Estado.

Mas, todavia, a norma requerida encontra-se acostada aos autos do Processo de Prestação de Contas de Governo de 2014, Processo de n.º 100172/2015, Lei Municipal de n.º 1.541, de 12 de agosto de 2010, que, em seu art. 33, § 2.º traz as atribuições da Controladoria Geral do Município de Morada Nova:

- Implantar e coordenar as atividades de controle interno;
- Exercer o controle sobre as operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;
- Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
- Assessorar o Chefe do Poder Executivo e os gestores dos órgãos da administração direta e indireta no alinhamento e controle dos processos e na integração entre as áreas;
- Realizar auditorias de gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- Analisar licitações, processos de suprimentos de fundo, contratos, ajustes, convênios e outros instrumentos pertinentes as atribuições do seu cargo; e
- Emitir parecer sobre processos e tomadas de conta dos responsáveis pela administração pública municipal.

O Município de Morada Nova, portanto, instituiu e deu atribuições a Controladoria Geral do Município, de acordo com o normativo constitucional e instrução normativa do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

4.3.2 Implementação de Controle Interno de Morada Nova. 2014.

Conforme registra o Item 09 da Informação Técnica Inicial de n.º 76492015, exercício financeiro de 2014, contida no processo eletrônico de n.º 10017215, o Município encaminhou as peças requeridas na Instrução Normativa 02/2010, Lei Municipal de n.º 1.541/2010, cumprindo a norma estabelecida pelo TCE-CE.

4.3.3 Implementação de Controle Interno de Morada Nova. 2015.

Conforme registra o Item 09 da Informação Técnica Inicial de n.º 67622016, exercício financeiro de 2015, contida no processo eletrônico de n.º 10037216, o Município encaminhou documento que discrimina qual a estrutura administrativa do município, o que não supre a exigência de norma específica conforme, Art. 5º, inciso VII, da IN 02/2013.

De fato, cabe razão a Unidade Técnica, pois o Prefeito Municipal de Morada Nova, exercício de 2015, encaminhou cópia da Lei Municipal n.º 1.681, de 23 de dezembro de 2014, que trata do modelo de gestão do Poder Executivo do Município e não do normativo municipal que trata da Controladoria Geral do Município.

A Norma requerida, conforme demonstrada alhures, encontra-se acostada aos autos do Processo de Prestação de Contas de Governo de 2014, Processo de n.º 100172/2015, Lei Municipal de n.º 1.541, de 12 de agosto de 2010.

O Município de Morada Nova, portanto, instituiu e deu atribuições a Controladoria Geral do Município, de acordo com o normativo constitucional e instrução normativa do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

A pecha foi regularizada pela Unidade Técnica, posteriormente, em Informação Complementar de n.º 0962016, ratificando a implementação da controladoria (controle interno) no Município *sub oculis*.

4.3.3 Implementação de Controle Interno de Morada Nova. 2016.

Conforme registra o Item 09 da Informação Técnica Inicial de n.º 45992017, exercício financeiro de 2016, contida no processo eletrônico de n.º

10043817, o Município encaminhou documento que discrimina qual a estrutura administrativa do município, o que não supre a exigência de norma específica conforme, Art. 5º, inciso VII, da IN 02/2013.

O Representante do poder Executivo do Município de Morada Nova, no exercício financeiro de 2016, foi notificado da pecha contida na Informação Inicial, e ingressou com o seu peticionamento de defesa, mas a Unidade Técnica ainda não o analisou.

A Norma requerida, conforme demonstrada alhures, encontra-se acostada aos autos do Processo de Prestação de Contas de Governo de 2014, Processo de n.º 100172/2015, Lei Municipal de n.º 1.541, de 12 de agosto de 2010.

O Município de Morada Nova, portanto, instituiu e deu atribuições a Controladoria Geral do Município, de acordo com o normativo constitucional e instruções normativas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

4.4 Análise dos Resultados obtidos.

Após a análise dos relatórios referentes as prestações de contas de governo, confirmaram as hipóteses apresentadas: pelo menos, 40% dos municípios pesquisados não encaminharam os normativos legais municipais de implantação de controladoria em seus entes (na forma constitucional prevista e instruções normativas do TCE-CE) e/ou os normativos encaminhados não suprem as exigências do Órgão de Controle Externo. Em relação ao município de Morada Nova nos exercícios financeiros de 2013, 2014, 2015 e 2016, encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado, na forma prevista na Instrução Normativa n.º 03/2010, do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, verificou-se que o Município, instituiu, por meio da Lei Municipal de n.º 1.541/2010, de 12 de agosto de 2010, que, em seu art. 33, § 2.º traz as atribuições da Controladoria Geral do Município de Morada Nova, conforme registrada oportunamente, no decurso desta pesquisa, cumprindo a determinação constitucional de implantação de controladoria em seu Ente, com as atribuições contidas nos arts. 70 e 74 da Constituição Federais, e normativos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por conta da extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, por meio da Emenda Constitucional n.º 92/2017, mormente quanto as instruções normativas de

n.º 02/2010 e 03/2013. Contudo, ainda resta ao município se adequar as exigências previstas na recente IN n.º 01/2017.

A implementação de controladoria nos entes federativos, além de ser uma determinação constitucional, é um instrumento de gestão que a administração pública dispõe para o favorecimento da boa gestão e, sobretudo, para consolidar atos e fatos administrativos: um zelo para o gerenciamento do administrador para com a *res pública*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo que aqui se encerra expôs fatos, conceitos, acepções e conclusões e cumpriu o seu objetivo: verificar se os municípios cearenses, com ênfase para o município de Morada Nova, estão cumprindo as exigências previstas nas Leis nº 4320/64, nº 8666/93, Lei Complementar nº 101/2000 e Constituição Federal de 1988.

As respostas a essa indagação, de acordo com os relatórios iniciais das prestações de contas de governo municipais encaminhadas ao TCE-CE, confirmaram as hipóteses apresentadas: pelo menos, 40% dos municípios pesquisados não encaminharam os normativos legais municipais de implantação de controladoria em seus entes (na forma constitucional prevista e instruções normativas do TCE-CE) e/ou os normativos encaminhados não suprem as exigências do Órgão de Controle Externo.

No Estudo de Caso apresentado, verificou-se acerca da implementação de controladoria (controle interno) no Município de Morada Nova, nos exercícios de 2013, 2014, 2015 e 2016, tendo como parâmetro as informações técnicas iniciais emitidas pela Unidade Técnica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, após auditadas os documentos eletrônicos encaminhados pelo Prefeito Municipal quando da apresentação da sua prestação de contas de governo ao Órgão de Controle Externo da administração pública municipal cearense, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, extinto pela Emenda Constitucional n.º 92/17 (AL-CE), transferindo as suas atribuições constitucionais ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

No ano de 2017, o extinto TCM – Ce, apresentou a Instrução Normativa n.º 01, que trata da criação, implantação, manutenção e a coordenação do Sistema de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. Como ainda não temos informações suficientes quanto ao cumprimento da referida IN, tenho um grande interesse em estudos futuros sobre a implantação e cumprimento desta nos municípios cearenses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEUREN, Ilse Maria et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e pratica.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública.** Teoria e jurisprudência. Impetus. Niterói. 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 16. ed., 2003.

EZEQUIEL, Ander-Egg. **Técnicas de Investigacion Social.** 23 Ed. Argentina: Magistério Del rio de La Plata. 1993.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública.** 2. a Ed. Revista, revisada, ampliada e reimpressa. Fórum. Belo Horizonte. 2011.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo.** 3. a Ed. Revista, ampliada e atualizada. Elsevier. Rio de Janeiro. 2009.

MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico.** São Paulo: Atlas, 1992.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas, 2003, 5ª edição.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro.** 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TRUJILLO FERRARI, Alonso. **Metodologia da Pesquisa Científica.** São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

_____. Lei Complementar n. ° 101, de 04 de maio de 2000 (**Lei de Responsabilidade Fiscal**). Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 2000.

_____. Lei Nº 4.320, 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. Legislação Complementar, índice Remissivo.** 25 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20 Fevereiro 2018.

CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará:** Atualizada até a Emenda Constitucional nº 86 de 16 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.al.ce.gov.br/index.php/publicacoes?download=386:constituicao-do-ceara-1989>> Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

CEARÁ. **Emenda Constitucional n.º 92/2017.** Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Disponível em <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/const_e/ec92_17.htm> Acesso em 20 fevereiro 2018.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Consulta processual.** Disponível em: <http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/consultas/resultado/altera/true/aba/pe?tp_pesquisa=processo&cd_municipio=160&cd_exercicio=2013&cd_tipo=PCS&dt_sessao=&interessado=&numberForPage=25&ordena=p.>> Acesso em: 20 fevereiro 2018.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Instrução Normativa n.º 01/2010 (TCM-CE).** De 16 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a Prestação de Contas de Governo e dá outras providências. Disponível em <http://www.tcm.ce.gov.br/tce-municipios/wpcontent/uploads/2016/07/Instrucao_Normativa_01.2010_Contas_de_Governo.pdf.>> Acesso em: 20 fevereiro 2018.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Instrução Normativa n.º 02/2013 (TCM-CE).** De 19 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a Prestação de Contas de Governo e dá outras providências. Disponível em <http://www.tcm.ce.gov.br/tce-municipios/wp-content/uploads/2016/10/instrucao_normativa_2013-02_versao_novembro_2015.pdf.>> Acesso em: 20 fevereiro 2018.