

INSTITUTO EDUCAMINAS EAD LTDA

Yasmin Floriano Fernandes

**O CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE COMO
FERRAMENTA DE GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO**

Bady Bassitt/SP

2026

INSTITUTO EDUCAMINAS EAD LTDA

Yasmin Floriano Fernandes

**O CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE COMO
FERRAMENTA DE GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO**

Artigo Científico apresentado ao INSTITUTO EDUCAMINAS EaD LTDA, como parte das exigências para a obtenção do título de Pós-graduação em Auditoria no Setor Público.

Bady Bassitt/SP

2026

O CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO

Yasmin Floriano Fernandes

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar o controle interno nos municípios de pequeno porte como ferramenta de governança, transparência e responsabilização na Administração Pública. A pesquisa parte da compreensão de que o controle interno não deve ser tratado como estrutura meramente formal ou burocrática, mas como mecanismo permanente de acompanhamento, orientação, prevenção de riscos e aprimoramento da gestão pública. No âmbito municipal, especialmente em entes com estrutura administrativa reduzida, o controle interno assume papel estratégico ao auxiliar na verificação da legalidade dos atos, na melhoria dos fluxos administrativos, na proteção do patrimônio público, na qualificação da prestação de contas e no fortalecimento da transparência. O estudo utiliza metodologia de revisão bibliográfica, com abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, fundamentada em legislação, doutrina e materiais institucionais relacionados ao controle interno, à governança pública, à auditoria governamental e à responsabilização de agentes públicos. A análise evidencia que, embora os pequenos municípios enfrentem desafios estruturais, como limitação de servidores, acúmulo de funções e baixa padronização de procedimentos, a atuação efetiva do controle interno pode contribuir para a prevenção de irregularidades e para o aperfeiçoamento da Administração Pública. Conclui-se que o controle interno, quando exercido de forma técnica, preventiva e integrada à gestão, representa instrumento essencial para uma Administração mais transparente, responsável e comprometida com o interesse público.

Palavras-chave: Controle interno. Municípios de pequeno porte. Governança pública. Transparência. Responsabilização.

Introdução

A Administração Pública municipal ocupa posição de destaque na estrutura federativa brasileira, pois é responsável pela execução direta de políticas públicas e pela prestação de serviços essenciais à população. É no município que se materializam, de forma imediata, demandas relacionadas à saúde, educação, assistência social, infraestrutura urbana, gestão de

pessoal, contratações públicas e aplicação cotidiana dos recursos públicos. Por essa razão, a gestão municipal exige não apenas capacidade administrativa, mas também mecanismos permanentes de controle, transparência e responsabilização.

Nesse contexto, o controle interno assume papel relevante na organização da Administração Pública. Sua função não se limita à identificação posterior de falhas ou à elaboração formal de relatórios, pois envolve acompanhamento preventivo, orientação dos setores administrativos, avaliação de riscos, verificação de conformidade e apoio ao aprimoramento da gestão. Quando bem estruturado, permite que a própria Administração identifique fragilidades, corrija procedimentos e reduza a possibilidade de irregularidades antes da atuação dos órgãos de controle externo.

A Constituição Federal de 1988 prevê a existência de sistemas de controle interno no âmbito dos Poderes, atribuindo-lhes funções relacionadas à avaliação do cumprimento de metas, comprovação da legalidade, avaliação de resultados quanto à eficácia e eficiência, controle de operações de crédito e apoio ao controle externo. Tais atribuições demonstram que o controle interno integra a própria lógica constitucional de fiscalização da Administração Pública, não podendo ser compreendido como setor acessório ou de importância secundária.

Nos municípios de pequeno porte, a relevância do controle interno torna-se ainda mais evidente. A estrutura administrativa reduzida, o acúmulo de funções por servidores, a limitação de recursos técnicos e humanos e a dificuldade de padronização de procedimentos podem aumentar a exposição da Administração a falhas formais, impropriedades, inconsistências documentais e riscos de responsabilização. Em razão disso, o controle interno pode funcionar como instrumento de governança, auxiliando a gestão na organização de rotinas, na identificação de riscos e no cumprimento das normas aplicáveis.

A governança pública está relacionada à capacidade institucional de dirigir, monitorar e avaliar a atuação administrativa, com vistas à entrega de resultados à sociedade. Nesse campo, o controle interno contribui para que a Administração atue com maior previsibilidade, integridade, transparência e eficiência. Mais do que fiscalizar atos isolados, sua atuação deve favorecer a construção de ambiente administrativo organizado, com definição de responsabilidades, fluxos mínimos, registros adequados e acompanhamento das atividades públicas.

Diante desse cenário, o presente artigo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: de que forma o controle interno pode contribuir para o fortalecimento da governança, da transparência e da responsabilização nos municípios de pequeno porte?

O objetivo geral consiste em analisar o papel do controle interno nos municípios de pequeno porte como instrumento de governança pública, transparência administrativa e responsabilização dos agentes públicos. Como objetivos específicos, pretende-se examinar seus fundamentos e finalidades, compreender sua relação com a governança e a transparência e refletir sobre os desafios enfrentados pelos pequenos municípios na estruturação de sistemas efetivos de controle interno.

A justificativa do estudo reside na relevância prática e acadêmica do tema, especialmente diante da crescente exigência de eficiência, integridade e prestação de contas na Administração Pública. Nos pequenos municípios, em que a estrutura administrativa frequentemente é limitada, o controle interno pode representar ferramenta decisiva para prevenir irregularidades, orientar setores, fortalecer rotinas e proteger o interesse público.

Desenvolvimento

1. Controle interno na Administração Pública municipal: fundamentos e finalidade

O controle interno na Administração Pública municipal constitui mecanismo essencial de acompanhamento, avaliação e orientação da gestão pública. Sua finalidade não se limita à fiscalização posterior de atos administrativos, pois envolve também a prevenção de falhas, a verificação da conformidade dos procedimentos, a proteção do patrimônio público e o fortalecimento da eficiência administrativa. Trata-se de instrumento indispensável para que a própria Administração acompanhe seus atos, identifique fragilidades e promova correções antes que irregularidades se consolidem.

A Constituição Federal de 1988 atribui especial relevância aos sistemas de controle interno ao estabelecer, em seus arts. 70 e 74, a necessidade de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (BRASIL, 1988). Essa previsão demonstra que o controle interno integra o desenho constitucional de fiscalização da gestão pública, funcionando como primeira linha institucional de acompanhamento dos atos administrativos.

No âmbito municipal, o controle interno deve atuar como ferramenta de apoio à boa Administração. Sua função não é substituir o gestor, o ordenador de despesa, o setor técnico ou o controle externo, mas contribuir para que a Administração atue de forma mais organizada, documentada e compatível com o interesse público. Ao examinar procedimentos,

alertar sobre inconsistências e orientar medidas corretivas, fortalece a segurança das decisões administrativas.

A finalidade do controle interno pode ser compreendida a partir de três dimensões principais: conformidade, desempenho e prevenção. A conformidade relaciona-se ao cumprimento das normas legais e procedimentais; o desempenho refere-se à análise da eficiência, eficácia e economicidade das ações públicas; e a prevenção envolve a identificação antecipada de riscos capazes de gerar falhas, desperdícios, irregularidades ou responsabilizações futuras.

A atuação do controle interno não deve ser confundida com postura meramente punitiva. Embora possa identificar irregularidades e recomendar providências, sua principal contribuição está na criação de ambiente administrativo mais seguro e responsável. Um controle interno efetivo orienta, previne, acompanha e corrige. A responsabilização, quando necessária, deve decorrer de análise técnica e fundamentada, mas não pode ser a única finalidade do sistema de controle.

Nos municípios de pequeno porte, essa compreensão é especialmente importante. Em muitas realidades locais, a estrutura administrativa é reduzida, os servidores acumulam funções e os procedimentos dependem de práticas informais transmitidas ao longo do tempo. Essa dinâmica pode gerar vulnerabilidades, como ausência de padronização, documentação incompleta, fragilidade nos fluxos internos e dificuldade de comprovação da regularidade dos atos perante os órgãos de controle.

Nesse cenário, o controle interno assume papel de organização institucional. Ao propor rotinas, checklists, modelos de acompanhamento, relatórios preventivos e orientações aos setores, contribui para reduzir a dependência de soluções improvisadas e para transformar práticas administrativas em procedimentos mais estáveis. A regularidade da Administração Pública não depende apenas da boa-fé dos agentes, mas também da existência de métodos, registros e controles capazes de demonstrar a lisura dos atos praticados.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, reforça a importância do controle ao estabelecer normas voltadas ao planejamento, à transparência e à responsabilidade fiscal (BRASIL, 2000). Embora seu foco principal esteja nas finanças públicas, a lógica da responsabilidade fiscal evidencia que o controle interno possui papel relevante no acompanhamento da execução orçamentária, no equilíbrio das contas e na prevenção de desvios capazes de comprometer a sustentabilidade administrativa.

Além da dimensão financeira, o controle interno deve alcançar áreas diversas da gestão municipal. Licitações, contratos, almoxarifado, patrimônio, folha de pagamento, convênios, prestação de contas, frotas, obras, saúde, educação e assistência social são campos em que a

ausência de controles mínimos pode gerar desperdício de recursos, falhas de execução, inconsistências documentais e responsabilização de agentes.

A doutrina administrativista reconhece que a Administração Pública está vinculada aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (DI PIETRO, 2024; CARVALHO FILHO, 2023). O controle interno contribui para verificar se a atuação municipal observa tais princípios, especialmente quando examina a motivação dos atos, a regularidade dos processos e a transparência das informações.

O princípio da eficiência merece destaque. Controlar não significa apenas apontar erros formais, mas também avaliar se os recursos públicos estão sendo utilizados de modo racional e se os resultados pretendidos pela Administração estão sendo alcançados. Um sistema de controle interno que se limita à conferência documental perde parte de sua função estratégica, pois a boa auditoria pública precisa examinar a existência, a qualidade, a finalidade e a aderência do ato ao interesse público.

Outro fundamento relevante está na ideia de governança pública. O Decreto nº 9.203/2017, embora voltado à Administração Pública federal, apresenta diretrizes úteis para compreender governança como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados a avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública (BRASIL, 2017). Essa lógica serve como referência para os municípios, especialmente porque destaca o controle como elemento de aperfeiçoamento institucional.

Dessa forma, o controle interno municipal possui fundamento constitucional, finalidade preventiva e relevância estratégica para a Administração Pública. Sua atuação contribui para o cumprimento da legalidade, para a melhoria da eficiência, para a transparência das informações e para a proteção do patrimônio público. Em municípios de pequeno porte, representa instrumento ainda mais necessário, pois ajuda a compensar limitações estruturais por meio de organização, acompanhamento e orientação contínua.

2. Governança, transparência e responsabilização na atuação do controle interno

A atuação do controle interno na Administração Pública municipal está diretamente relacionada à governança, à transparência e à responsabilização. Esses três elementos formam base essencial para a boa gestão pública, pois permitem que os atos administrativos sejam planejados, acompanhados, documentados e avaliados de forma contínua. Em municípios de pequeno porte, essa relação assume relevância ainda maior, considerando a proximidade entre

Administração e população e a necessidade de maior cuidado na aplicação dos recursos disponíveis.

A governança pública pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos destinados a orientar, monitorar e avaliar a atuação administrativa, com foco na entrega de resultados à sociedade. No setor público, governar bem não significa apenas executar políticas públicas, mas fazê-lo com integridade, responsabilidade, transparência, controle e capacidade de prestação de contas. O controle interno integra essa estrutura porque fornece informações, identifica riscos, acompanha procedimentos e contribui para decisões mais seguras.

Nos municípios, a governança exige integração entre planejamento, execução e controle. Não basta que a Administração pratique atos administrativos de forma isolada; é necessário que esses atos estejam vinculados a objetivos públicos, orçamento, metas, responsabilidades e registros adequados. O controle interno contribui para essa integração ao acompanhar a execução das ações administrativas, verificar a conformidade dos processos e recomendar ajustes quando identificar fragilidades.

A transparência constitui condição indispensável para a legitimidade da Administração Pública. O cidadão possui o direito de conhecer como os recursos públicos são arrecadados, planejados, aplicados e fiscalizados. A Lei nº 12.527/2011 consolidou o acesso à informação como regra na Administração Pública, fortalecendo a publicidade ativa e passiva e ampliando os instrumentos de controle social (BRASIL, 2011). Nesse cenário, o controle interno auxilia na organização das informações e no cumprimento das obrigações de transparência.

A atuação do controle interno em matéria de transparência não deve limitar-se à verificação de publicações formais. É necessário avaliar se as informações disponibilizadas são claras, atualizadas, compreensíveis e úteis ao controle social. A publicidade administrativa perde parte de sua função quando os dados são incompletos, desorganizados ou apresentados de forma inacessível ao cidadão. Por isso, transparência exige não apenas divulgação, mas também qualidade da informação pública.

Em municípios de pequeno porte, a transparência pode enfrentar dificuldades práticas, como limitação de sistemas, ausência de servidores especializados, dependência de prestadores externos e fragilidade na alimentação de portais eletrônicos. Ainda assim, tais dificuldades não afastam o dever de publicidade. O controle interno pode contribuir ao orientar os setores responsáveis, acompanhar prazos, verificar informações obrigatórias e recomendar a correção de inconsistências.

A responsabilização, ou accountability, está relacionada ao dever de prestar contas, justificar decisões e responder por condutas praticadas no exercício da função pública. Na

Administração Pública, não deve ser compreendida apenas em sentido punitivo, mas também como compromisso permanente de demonstrar a regularidade, a eficiência e a finalidade pública dos atos administrativos. O controle interno contribui para essa finalidade ao promover registros, relatórios, recomendações e mecanismos de acompanhamento.

A responsabilização adequada depende da definição clara de competências. Quando os processos administrativos não indicam quem solicitou, autorizou, executou, fiscalizou e decidiu, torna-se mais difícil identificar responsabilidades e corrigir falhas. O controle interno pode auxiliar a Administração a aprimorar essa rastreabilidade, recomendando fluxos mais claros, designações formais, registros de decisões e documentação suficiente para demonstrar o percurso do ato administrativo.

Essa rastreabilidade é especialmente importante em áreas sensíveis da gestão municipal, como licitações, contratos, folha de pagamento, almoxarifado, patrimônio, convênios, obras públicas e prestação de contas. Nesses campos, a ausência de registros adequados pode gerar dúvidas quanto à legalidade dos atos, à correta aplicação dos recursos e à responsabilidade dos agentes envolvidos. O controle interno, ao acompanhar esses processos, atua como instrumento de organização e proteção institucional.

A atuação do controle interno deve ser preventiva e pedagógica. A simples identificação de falhas após sua ocorrência não é suficiente para fortalecer a governança pública. É necessário que as recomendações produzidas pelo controle sejam compreensíveis, fundamentadas e voltadas ao aperfeiçoamento dos processos. Em pequenos municípios, essa função orientadora é especialmente relevante, pois muitos erros decorrem de ausência de padronização, desconhecimento técnico ou fragilidade de fluxos administrativos.

Isso não significa afastar a responsabilização quando houver irregularidade, dolo, negligência grave ou dano ao erário. O controle interno deve comunicar situações relevantes, recomendar providências e contribuir para que a Administração adote medidas corretivas ou apuratórias quando necessário. Contudo, sua atuação não pode ser reduzida à punição. A finalidade mais elevada do controle é evitar que o erro se repita e fortalecer a capacidade institucional da Administração.

A governança pública depende, portanto, de um controle interno capaz de atuar de forma técnica, independente e integrada. A independência técnica permite apontar falhas e recomendar correções sem submissão a interesses circunstanciais. A integração institucional, por outro lado, permite que suas recomendações sejam compreendidas e incorporadas pelos setores administrativos. O equilíbrio entre autonomia e diálogo é indispensável para que o controle interno seja efetivo.

Conclui-se que o controle interno, quando estruturado, representa ferramenta essencial para a governança pública municipal. Sua atuação fortalece a transparência, qualifica a prestação de contas e contribui para a responsabilização adequada dos agentes públicos. Nos pequenos municípios, sua importância é ainda maior, pois ajuda a transformar estruturas administrativas simples em organizações mais seguras, documentadas e comprometidas com o interesse coletivo.

3. Controle interno como instrumento de prevenção de riscos e apoio à gestão pública

O controle interno possui função essencial na prevenção de riscos administrativos e no apoio à gestão pública. Sua atuação permite que a Administração identifique fragilidades, acompanhe procedimentos, avalie conformidade e recomende providências antes que falhas se transformem em irregularidades consolidadas. No âmbito municipal, essa função preventiva é especialmente relevante, pois a proximidade entre decisão administrativa e execução das políticas públicas exige respostas rápidas, seguras e documentadas.

O risco administrativo pode ser compreendido como a possibilidade de ocorrência de falhas, omissões, impropriedades, desperdícios, ilegalidades ou decisões inadequadas capazes de comprometer os objetivos da Administração Pública. Esses riscos podem surgir em diferentes áreas da gestão municipal, como licitações, contratos, folha de pagamento, patrimônio público, almoxarifado, transporte, obras, convênios, prestação de contas, programas sociais e execução orçamentária.

A prevenção de riscos não se confunde com a paralisação da gestão. Ao contrário, quando bem exercida, contribui para que a Administração atue com maior eficiência, pois reduz retrabalho, evita correções posteriores, diminui a exposição a apontamentos dos órgãos de controle e qualifica a tomada de decisão. O controle interno preventivo não existe para impedir a atuação administrativa, mas para fortalecer sua regularidade e sua capacidade de produzir resultados.

A Lei Complementar nº 101/2000 reforça a importância da ação planejada e transparente na gestão fiscal, especialmente ao relacionar responsabilidade fiscal à prevenção de riscos e à correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 2000). Essa diretriz demonstra que a prevenção é elemento central da boa gestão, não apenas no campo financeiro, mas em toda a Administração Pública.

No cotidiano municipal, muitos riscos decorrem da ausência de procedimentos padronizados. Quando cada setor executa atos de forma isolada, sem fluxos definidos ou documentação

mínima, aumenta-se a possibilidade de omissões, divergências e decisões pouco fundamentadas. O controle interno pode auxiliar a Administração na construção de rotinas mais claras, recomendando checklists, modelos de relatórios, controles de prazo, registros de responsabilidade e mecanismos de acompanhamento.

Nas contratações públicas, por exemplo, o controle interno pode contribuir desde a fase preparatória, verificando se há justificativa da necessidade, definição adequada do objeto, estimativa de preços, previsão orçamentária, análise de riscos e documentação suficiente. Essa atuação não substitui o setor de compras, a comissão de contratação, a assessoria jurídica ou o fiscal do contrato, mas fortalece a qualidade do processo e reduz falhas recorrentes.

Na execução contratual, o controle interno também possui papel relevante. Acompanhar prazos, fiscalizações, medições, pagamentos, aditivos, reajustes e registros de ocorrências permite à Administração evitar pagamentos indevidos, prorrogações automáticas sem justificativa, ausência de fiscalização efetiva e dificuldades na responsabilização de contratados. A contratação pública não termina com a assinatura do contrato; sua regularidade depende de acompanhamento contínuo.

Na área de pessoal, o controle interno pode atuar na verificação de admissões, exonerações, acumulação de cargos, folha de pagamento, concessão de vantagens, férias, licenças, horas extras, gratificações e cumprimento de limites legais. Trata-se de área sensível, pois envolve despesa continuada, direitos funcionais e risco de responsabilização do gestor. A atuação preventiva contribui para reduzir pagamentos indevidos, inconsistências cadastrais e descumprimento de normas legais.

No controle patrimonial, sua atuação pode auxiliar na identificação, registro, conservação e baixa de bens públicos. Municípios de pequeno porte muitas vezes enfrentam dificuldades para manter inventários atualizados, controlar bens móveis, acompanhar uso de veículos e registrar movimentações patrimoniais. A ausência desses controles pode gerar perda de patrimônio, dificuldade de prestação de contas e fragilidade na responsabilização por danos ou extravios.

Na execução orçamentária e financeira, o controle interno contribui para acompanhar o cumprimento de limites, a adequada classificação das despesas, a compatibilidade entre orçamento e execução, a regularidade dos pagamentos e a observância das normas de responsabilidade fiscal. Essa atuação possui caráter estratégico, pois permite que a Administração acompanhe a saúde financeira do município e adote providências corretivas antes que desequilíbrios se agravem.

O controle interno também atua como apoio à gestão ao produzir informações úteis para a tomada de decisão. Relatórios, alertas, recomendações e diagnósticos podem indicar falhas recorrentes, áreas de maior risco, setores que necessitam de capacitação e procedimentos que precisam ser revistos. Dessa forma, o controle deixa de ser apenas instância de verificação e passa a contribuir para o planejamento administrativo.

A atuação preventiva também favorece a integridade pública. Ao identificar vulnerabilidades, recomendar segregação de funções, acompanhar processos sensíveis e estimular a transparência, o controle contribui para reduzir oportunidades de fraude, favorecimento, desperdício e uso indevido de recursos públicos. A integridade não se constrói apenas por normas repressivas, mas por rotinas administrativas capazes de dificultar desvios e fortalecer a responsabilidade dos agentes.

Nos municípios de pequeno porte, a prevenção de riscos exige soluções proporcionais à realidade local. Nem sempre será possível instituir estruturas complexas de auditoria ou sistemas sofisticados de monitoramento. Ainda assim, é possível adotar medidas simples e efetivas, como calendário de obrigações, controle de prazos, conferência de documentos essenciais, relatórios periódicos, acompanhamento de recomendações, capacitação dos servidores e diálogo entre setores.

Conclui-se que o controle interno é instrumento indispensável de prevenção de riscos e apoio à gestão pública municipal. Sua atuação permite identificar fragilidades, orientar setores, aprimorar procedimentos e proteger a Administração contra falhas evitáveis. Nos municípios de pequeno porte, sua importância é ainda mais expressiva, pois ajuda a transformar limitações estruturais em rotinas de cuidado, método e responsabilidade.

4. Desafios dos municípios de pequeno porte na estruturação do controle interno

A estruturação do controle interno representa desafio relevante para os municípios de pequeno porte. Embora a Constituição Federal estabeleça a necessidade de sistemas de controle interno, a concretização dessa exigência depende de condições institucionais, técnicas e humanas que nem sempre estão plenamente disponíveis nas realidades municipais menores. Assim, o desafio não está apenas em criar formalmente uma unidade de controle, mas em torná-la efetiva, funcional e integrada à rotina administrativa.

Nos pequenos municípios, é comum que a estrutura administrativa seja reduzida e que os servidores acumulem múltiplas funções. Essa realidade pode dificultar a especialização técnica, a segregação de atribuições e a atuação contínua do controle interno em todas as áreas

sensíveis da gestão. A limitação de pessoal, quando somada ao volume de demandas cotidianas, pode transformar o controle interno em setor sobrecarregado, voltado apenas ao atendimento de exigências externas e à elaboração de documentos formais.

A ausência de servidores capacitados é um dos principais obstáculos à efetividade do controle interno. A atuação nessa área exige conhecimento sobre orçamento público, contabilidade, licitações, contratos, pessoal, patrimônio, transparência, prestação de contas, responsabilidade fiscal e normas dos Tribunais de Contas. Quando o servidor designado não recebe capacitação adequada ou não possui apoio institucional, sua atuação tende a ficar limitada à conferência superficial de documentos.

A capacitação continuada deve ser compreendida como medida indispensável para o fortalecimento do controle interno. A Administração Pública está sujeita a mudanças normativas frequentes, novas exigências dos órgãos de controle, alterações em sistemas eletrônicos e atualização de procedimentos. Assim, o controle interno precisa acompanhar essas transformações para orientar corretamente os setores municipais e evitar a reprodução de práticas antigas incompatíveis com a legislação vigente.

Outro desafio relevante está na independência técnica do controle interno. Para que sua atuação seja efetiva, é necessário que o setor possua condições mínimas de autonomia para apontar falhas, emitir recomendações e solicitar informações, sem sofrer interferências indevidas. A independência não significa oposição à gestão, mas garantia de análise técnica imparcial, responsável e comprometida com o interesse público.

Nos municípios pequenos, essa independência pode ser sensível em razão da proximidade entre agentes políticos, servidores e setores administrativos. Relações pessoais, hierárquicas ou políticas podem dificultar a emissão de alertas e recomendações mais firmes. Por isso, é fundamental que a atuação do controle interno seja respaldada por normas internas, fluxos definidos e apoio da alta administração, permitindo que suas manifestações sejam tratadas como instrumentos de aprimoramento.

A falta de padronização de procedimentos também compromete a efetividade do controle interno. Quando os processos administrativos não seguem fluxos mínimos, os documentos são produzidos de maneira desigual e as responsabilidades não estão claramente definidas, torna-se mais difícil verificar a regularidade dos atos e identificar a origem das falhas. A padronização contribui para organizar a Administração, reduzir erros repetitivos e facilitar a análise dos processos.

Nesse sentido, a adoção de checklists, modelos de relatórios, controles de prazos, roteiros de análise e manuais internos pode auxiliar significativamente os municípios de pequeno porte.

Essas ferramentas não substituem a análise técnica, mas oferecem parâmetros mínimos para que os setores saibam quais documentos produzir, quais etapas cumprir e quais informações registrar. A simplicidade desses instrumentos torna sua aplicação compatível com estruturas administrativas reduzidas.

A tecnologia constitui outro ponto de atenção. Muitos municípios ainda enfrentam dificuldades relacionadas a sistemas desintegrados, alimentação irregular de dados, dependência de planilhas manuais e ausência de informações consolidadas. Essa fragilidade compromete a atuação do controle interno, pois a qualidade da análise depende diretamente da confiabilidade das informações disponíveis.

Contudo, a modernização tecnológica não precisa ocorrer de forma sofisticada ou onerosa. Pequenos municípios podem iniciar o aprimoramento por medidas simples, como controle eletrônico de contratos, agenda de obrigações legais, planilhas de acompanhamento de recomendações, registro de bens patrimoniais, controle de prazos de prestação de contas e organização de documentos digitais. O essencial é que a Administração possua informações minimamente atualizadas, acessíveis e confiáveis.

A cultura administrativa também representa desafio importante. Em muitos municípios, o controle interno ainda é visto como setor destinado apenas a apontar erros ou atender solicitações dos Tribunais de Contas. Essa visão reduz sua potencialidade e enfraquece sua função preventiva. Para que o controle interno seja efetivo, é necessário que os demais setores compreendam sua atuação como apoio à gestão, capaz de orientar procedimentos, evitar falhas e proteger a própria Administração.

Outro ponto sensível refere-se ao acompanhamento das recomendações emitidas. Não basta que o controle interno produza relatórios, alertas ou pareceres se não houver monitoramento das providências adotadas. Recomendações sem acompanhamento podem se tornar documentos meramente formais, incapazes de produzir mudança administrativa. Por isso, é importante registrar recomendações, indicar responsáveis, definir prazos e verificar o cumprimento das medidas propostas.

A atuação integrada com o controle externo também é indispensável. Os Tribunais de Contas exercem papel relevante na fiscalização da Administração Pública e frequentemente apontam falhas que poderiam ter sido prevenidas internamente. O controle interno municipal deve utilizar orientações, comunicados, manuais e decisões dos órgãos de controle como fonte de aprimoramento, incorporando boas práticas à rotina administrativa local.

A limitação orçamentária pode dificultar a estruturação do controle interno, mas não justifica a inexistência de controles mínimos. A Administração pode adotar medidas graduais e

proporcionais, priorizando áreas de maior risco, como licitações e contratos, folha de pagamento, execução orçamentária, patrimônio, almoxarifado, transparência e prestação de contas. A atuação seletiva e baseada em riscos permite melhor utilização dos recursos humanos disponíveis.

Apesar dos desafios, a estruturação do controle interno nos municípios de pequeno porte é possível e necessária. A efetividade não depende apenas de grandes equipes ou sistemas complexos, mas de organização mínima, capacitação, apoio institucional, clareza de responsabilidades e cultura preventiva. Pequenas medidas, quando adotadas de forma contínua, podem produzir avanços relevantes na qualidade da gestão municipal.

Conclui-se que os pequenos municípios enfrentam obstáculos concretos para estruturar sistemas efetivos de controle interno, mas tais dificuldades não afastam a importância desse mecanismo. Ao contrário, tornam sua atuação ainda mais necessária. Em realidades administrativas limitadas, o controle interno funciona como instrumento de método, prudência e proteção institucional, permitindo que a Administração identifique fragilidades, corrija rotas e preste contas com maior segurança.

Metodologia

O presente estudo utiliza metodologia de revisão bibliográfica, com abordagem qualitativa, descritiva e exploratória. A pesquisa bibliográfica foi escolhida por permitir a análise de contribuições legislativas, doutrinárias e institucionais relacionadas ao controle interno, à auditoria no setor público, à governança, à transparência e à responsabilização na Administração Pública municipal.

A abordagem qualitativa justifica-se pela natureza do tema, que exige interpretação dos fundamentos jurídicos e administrativos do controle interno, especialmente quanto à sua função preventiva e orientadora nos municípios de pequeno porte. O caráter descritivo decorre da necessidade de apresentar os principais elementos que compõem sua atuação, enquanto o aspecto exploratório permite refletir sobre os desafios práticos enfrentados pelas estruturas municipais menores na consolidação de sistemas efetivos de controle.

Foram considerados como referenciais a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei nº 12.527/2011, normas e diretrizes relacionadas à governança pública, bem como doutrina especializada em Direito Administrativo, controle da Administração Pública, auditoria governamental e gestão pública. Também foram utilizados materiais

institucionais de órgãos de controle, especialmente aqueles voltados ao controle interno, à gestão de riscos, à transparência e à prestação de contas.

A pesquisa não envolve estudo de caso, pesquisa de campo ou análise empírica de município específico, limitando-se à revisão bibliográfica e documental. Essa delimitação é compatível com a proposta do artigo científico, pois permite desenvolver análise teórica sobre a importância do controle interno como instrumento de governança, transparência e responsabilização nos municípios de pequeno porte.

Conclusão

O presente artigo analisou o controle interno nos municípios de pequeno porte como ferramenta de governança, transparência e responsabilização na Administração Pública. A pesquisa partiu da compreensão de que o controle interno não deve ser tratado como estrutura meramente formal, burocrática ou voltada apenas à identificação posterior de falhas, mas como mecanismo permanente de orientação, acompanhamento, prevenção de riscos e aperfeiçoamento da gestão pública.

Ao longo do estudo, verificou-se que o controle interno possui fundamento constitucional e desempenha papel essencial na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública. Sua atuação contribui para verificar a legalidade dos atos, avaliar resultados, proteger o patrimônio público, acompanhar a aplicação dos recursos e apoiar o controle externo. Desse modo, integra a própria estrutura de responsabilidade da gestão pública.

O problema de pesquisa foi respondido ao se constatar que o controle interno contribui para o fortalecimento da governança, da transparência e da responsabilização nos municípios de pequeno porte ao organizar procedimentos, identificar riscos, orientar setores, qualificar informações e permitir maior rastreabilidade das decisões administrativas. Quando exercido de forma técnica e preventiva, amplia a capacidade da Administração de corrigir fragilidades antes que elas se transformem em irregularidades consolidadas.

A hipótese inicialmente formulada confirma-se, pois o controle interno, quando estruturado e valorizado institucionalmente, constitui ferramenta indispensável para a prevenção de riscos, a melhoria dos procedimentos administrativos e o fortalecimento da governança municipal. Sua atuação permite reduzir improvisações, evitar falhas repetitivas, aprimorar fluxos internos e oferecer maior segurança à Administração Pública.

Constatou-se, ainda, que os municípios de pequeno porte enfrentam desafios relevantes para a estruturação do controle interno, especialmente em razão da limitação de servidores capacitados, do acúmulo de funções, da escassez de recursos técnicos, da fragilidade de sistemas e da ausência de padronização de procedimentos. Contudo, tais dificuldades não afastam a necessidade de controles mínimos. Ao contrário, reforçam a importância de soluções proporcionais, progressivas e compatíveis com a realidade administrativa local. Conclui-se, portanto, que o controle interno representa verdadeiro instrumento de proteção institucional e de boa Administração Pública. Nos municípios de pequeno porte, sua importância é ainda mais evidente, pois contribui para transformar limitações estruturais em rotinas de organização, prevenção e responsabilidade. Controlar internamente não significa paralisar a gestão, mas permitir que ela atue com maior segurança, transparência e compromisso com o interesse público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 03 ago. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 03 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 04 ago. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Barueri: Atlas, 2023.

CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público. São Paulo: Atlas, 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração geral e pública. Barueri: Manole, 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: CGU, 2017.

Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33405>. Acesso em: 04 ago. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia prático de gestão de riscos para a integridade: orientações para a administração pública federal. Brasília, DF: CGU, 2018.

Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

GIACOMONI, James. Orçamento público. São Paulo: Atlas, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e questões de concursos. Rio de Janeiro: Método, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Método, 2023.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública. São Paulo: Atlas, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020.

Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 04 ago. 2026.