

UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI – UFSJ
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – UFSJ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

OS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

MARCELA CRISTINA ALVES

SÃO JOÃO DEL REI- MG
2018

RESUMO

A pesquisa visa estabelecer uma contribuição teórica de forma clara e sucinta, referente aos conhecimentos sobre o Controle Interno na gestão municipal. Trata-se de um mecanismo que permite aos gestores acompanhar o desenvolvimento dos serviços, a aplicação adequada dos recursos, a indispensável preservação do patrimônio público, possibilita a avaliar se as metas previstas pela entidade estão sendo cumpridas, além de verificar os resultados e comprovar legalidade conforme os princípios que regem a Administração Pública, bem como garantem a transparência na aplicação dos recursos públicos. O presente trabalho é uma pesquisa bibliográfica baseada na legislação vigente e na contribuição dos demais autores de literatura específicas acerca do tema. Para tanto, o eixo central foi o controle da Administração Pública, elencando seus aspectos cronológicos, conceituais e legais. A partir das observações, foi possível perceber a importância desse sistema como auxílio na fiscalização dos municípios, servindo de apoio aos gestores, buscando a melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados e contribuindo para a eficiência da gestão.

Palavras-chave: controle, controle interno; administração pública municipal

INTRODUÇÃO

A Administração Pública é toda atividade desenvolvida pelo Estado ou seus delegados, com a finalidade de organizar e garantir a prestação dos serviços e gestão do patrimônio público, tendo como objetivo os direitos e interesses dos cidadãos e atua promovendo a satisfação das necessidades coletivas, tais como: saúde, segurança, cultura, e bem estar da sociedade.

Para que os objetivos da Administração Pública sejam alcançados, cabe ao administrador planejar, organizar, dirigir e controlar os recursos humanos, técnicos, e materiais disponíveis, devendo ainda prestar as devidas contas sobre sua gestão. Deste modo, é preciso que tais ações seja controladas com o intuito de conferir maior eficiência, eficácia e economicidade aos gastos públicos, de modo a garantir maior transparência na aplicação dos recursos públicos.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Controle Interno, é um instrumento obrigatório para a Administração Pública, sendo de responsabilidade de cada entidade, seu planejamento, normatização, e execução. Através dele é possível acompanhar o desenvolvimento dos serviços, a adequada aplicação dos recursos, a preservação do patrimônio público, e também garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma transparente.

Nesse sentido, a pesquisa trata da importância de se controlar as ações da administração pública municipal, estabelecendo uma contribuição teórica de forma clara e sucinta sobre o papel do Controle Interno na Gestão dos Gastos Públicos Municipais.

REFERENCIAL TEÓRICO

A presente pesquisa trata do papel do sistema de controle interno na gestão municipal, demonstrando suas contribuições ao processo de gestão como suporte de apoio às decisões, com o objetivo de sintetizar o conhecimento e contribuir para dar ênfase e sustentação teórica sobre o tema abordado.

Partindo do conceito de Administração Pública, como o conjunto das normas, lei e funções desempenhadas por seus agentes: pessoas físicas e jurídicas, com a finalidade de organizar a administração do Estado na prestação dos serviços públicos e gestão do patrimônio público; tendo como objetivo os direitos e interesses dos cidadãos.

Cabe ao administrador organizar, planejar, dirigir e controlar os recursos técnicos, humanos e materiais disponíveis, devendo ainda prestar as devidas contas sobre sua gestão.

O termo controle é conceituado no Dicionário Aurélio como “fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que tais atividades ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas” (2004, p. 542).

Carvalho Filho (2015, p. 975), conceitua o controle da Administração Pública como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder.”

Sobre o controle interno, Mileski (2003, p. 140) ressalta:

“É a forma que a Administração possui para verificar a regularidade e a legalidade de seus próprios atos, no sentido de se ater aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, em que se inclui, inclusive, avaliação envolvendo a conveniência administrativa do ato praticado”.

O controle interno, como o próprio nome já informa, é feito internamente na administração pública, significa que, na Administração Pública, o controle será exercido por servidores da própria entidade, conforme as normas, regulamentos e procedimentos por ela próprios determinados, em consonância, óbvio, com os preceitos gerais da Constituição e das leis que regem o setor público, o mesmo surgiu para assegurar ao gestor a transparência e segurança nos atos praticados em sua gestão.

O controle tem a finalidade de adequar às funções administrativas ao ordenamento jurídico, é uma das atividades da Administração Pública que possibilita não só aferir os resultados obtidos na gestão, como também permite orientar as atividades na busca de melhores resultados.

O controle interno foi legalmente fundamentado em 1964, porém foi após a Constituição Federal de 1988, com a finalidade de consagrar a transparência dos atos da administração pública, foi conferido ao Legislativo a fiscalização das ações governamentais do Executivo, fixando competência para exercer a fiscalização orçamentária, contábil, financeira, operacional e patrimonial das entidades e órgãos da administração.

Posteriormente, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF normatizou as finanças públicas, dando ênfase a responsabilidade fiscal, incorporando novas exigências que direcionaram para o modelo gerencial, com vistas a garantir uma ação planejada e transparente, com foco na prevenção dos riscos e correção dos desvios, garantindo o equilíbrio nas contas públicas.

Além da base legal, a presente pesquisa foi elaborada através de materiais produzidos por diversos autores que versam sobre Administração Pública, o Controle Interno, bem como o Controle Interno Municipal, visando contextualizar o objeto do presente estudo.

METODOLOGIA

Metodologia é o caminho que o pesquisador percorre em busca da compreensão da realidade, do fato, do fenômeno, ou seja, são os procedimentos adotados para a consecução do trabalho proposto.

Quanto aos fins, a presente pesquisa é classificada, como explicativa, pois de acordo com Zanella 2012, pesquisa explicativa é aquela que preocupa-se em identificar fatores contributivos ou determinantes, a razão do fato ou fenômeno social, ou seja busca conhecer a realidade, o porquê das coisas.

Quanto aos meios, classifica-se como pesquisa bibliográfica, uma vez que é fundamentada a partir do conhecimento disponível em fontes bibliográficas, principalmente livros e artigos científicos, tendo como objeto a ampliação do conhecimento na área, envolve a escolha do tema, levantamento bibliográfico preliminar, formulação do problema, elaboração do plano provisório de assunto, busca das fontes, leitura do material, fichamento, organização lógica do assunto e redação do texto (GIL, 2007, p. 60).

Quanto ao método e à forma de abordar o problema, classifica-se em pesquisa qualitativa vez que fundamenta-se principalmente em análises qualitativas, e pela não-utilização de dados estatísticos.

Para a realização da presente pesquisa foram consultadas coletâneas bibliográficas utilizando-se da legislação vigente e a contribuição dos demais autores de literatura específicas acerca do tema, para se garantir a eficácia, a eficiência do controle interno municipal.

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública, nas palavras de Meirelles (2010, p.65) é

“o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”

Para Carvalho Filho (2015, p. 11) “verbo *administrar* indica *gerir, zelar*, enfim uma ação dinâmica de supervisão”. Enquanto o adjetivo *pública* pode significar não só algo ligado ao Poder Público, como também à coletividade ou ao público em geral.”

Desse modo, entende-se como Administração Pública, o conjunto das normas, lei e funções desempenhadas por seus agentes: pessoas físicas e jurídicas, com a finalidade de organizar a administração do Estado na prestação dos serviços públicos e gestão do patrimônio público. Tendo o interesse público como objetivo, ou seja, os direitos e interesses dos cidadãos, e atua promovendo a satisfação das necessidades coletivas, tais como a segurança, a cultura, a saúde e o bem estar da sociedade.

Assim, cabe ao Administrador Público, planejar sua ação com vistas a alcançar o desenvolvimento social e melhoria da qualidade de vida, atendendo e respeitando os preceitos legais na geração dos ingressos, bem como na realização dos dispêndios.

Conceitos de controle

Segundo os autores Cruz e Glock (2008, p.20),

O controle caracteriza-se por qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciado em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado, etc., com o objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, ainda, com o que determinam a legislação e as normas.

Para Meirelles (2010 p. 713), controle da Administração Pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta do outro.

A fiscalização e a revisão são os elementos básicos do controle, sobre elas Carvalho Filho (2015 p. 975) afirma:

“A fiscalização consiste no poder de verificação que se faz sobre a atividade dos órgãos e dos agentes administrativos, bem como em relação à finalidade pública que deve servir de objetivo para a Administração. A revisão é o poder de corrigir as condutas administrativas, seja porque tenham vulnerado normas legais, seja porque haja necessidade de alterar alguma linha das políticas administrativas para que melhor seja atendido o interesse coletivo.”

Mileski (2003), afirma que o controle é elemento essencial ao Estado, o mesmo assegura a atuação da Administração conforme os princípios impostos pelo ordenamento jurídico. Ressalta também que controle constitui poder-dever dos órgãos instituídos por lei dessa função, principalmente pela finalidade corretiva que possui.

Com o sentido de acompanhar e verificar a regularidade dos procedimentos de Gestão Fiscal, tendo em conta um planejamento elaborado com o atendimento do princípio da transparência, é necessária a existência de um sistema de controle que verifique e exija o cumprimento das normas, limites e obrigações contidas na Lei Complementar 101/2000, a fim de que os atos de gestão fiscal sejam realizados com responsabilidade e atendimento ao interesse público.
(MILESKI 2003, p.112)

Diante das citações apresentadas, o controle tem a finalidade de adequar às funções administrativas ao ordenamento jurídico. Para tanto, o administrador deve agir conforme a legislação, zelando pela coisa pública de forma a atender aos interesses da coletividade.

Como citado, o controle é uma das atividades da Administração Pública que possibilita não só aferir os resultados obtidos na gestão, como também permite orientar as atividades na busca de melhores resultados.

Conceito de Controle Interno

De acordo com as definições citadas anteriormente, controlar significa fiscalizar pessoas físicas e jurídicas, evitando que a objetivada entidade se desvie das finalidades para as quais foi instituída na sociedade.

Em relação ao adjetivo “interno”, significa que, na Administração Pública, o controle será exercido por servidores da própria entidade, conforme as normas, regulamentos e

procedimentos por ela própria determinados, em consonância, óbvio, com os preceitos gerais da Constituição e das leis que regem o setor público.

Antônio José Filho, em seu artigo “A importância do controle interno na administração pública” conceitua controle interno como:

“conjunto de normas, rotinas e procedimentos, adotados pelas próprias Unidades Administrativas, tais como Manual de rotinas, segregação de funções, determinação de atribuições e responsabilidades, rodízio de funcionários, limitação de acesso aos ativos, limitação de acesso aos sistemas de computador e treinamento de pessoal, com vistas a impedir o erro, a fraude e a ineficiência.” (FILHO, 2008, p. 91)

O autor afirma também que tal controle dá respaldo e confiança ao administrador no gerenciamento do patrimônio público, pois trata de uma “forma de controle preventivo, detectivo e corretivo, que deve ser operado com todo rigor e independência, a fim de cumprir as finalidades a que se propõe” (p.93).

Milton Mendes Botelho, em seu “Manual Prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal” conceitua:

“Controle Interno é o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público”.
BOTELHO (2007, p.27)

De acordo com Meirelles (2010, p. 757), o mesmo “visa a assegurar a regularidade da realização da receita e da despesa, possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho e a avaliação dos respectivos resultados”.

O controle interno, para Cruz e Glock (2008, p. 21) compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas na empresa para proteger seus ativos, verificar a fidelidade e a exatidão dos dados contábeis, desenvolvendo a eficiência nas operações e estimulando o seguimento das políticas executivas prescritas.

ASPECTOS LEGAIS DE CONTROLE INTERNO

A fundamentação legal do controle interno foi estabelecida por meio da Lei Federal nº. 4.320/64, pelo Decreto - lei nº 200/67, pela Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar

nº 101, de 2000. Neste capítulo serão abordados, de forma sucinta, os aspectos relativos às referidas leis que normatizam o controle interno.

Lei Federal nº 4.320/64

O controle interno na Administração Pública teve início com a aprovação da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços de todas as entidades jurídicas de Direito Público Interno: União, Estados, Municípios, Distrito Federal, suas Autarquias e Fundações, que em seu capítulo II, trata exclusivamente de controle interno, conforme segue:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I. a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II. a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e

III. o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75. Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou a órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas

trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

Ao introduzir os controles interno e externo na atuação administrativa, essa lei disciplinou a atividades de planejamento, orçamento, contabilização e prestação de contas da administração pública do país.

A Lei Federal nº 4320/64 determinou que o controle fizesse uso de diferentes instrumentos, tais como demonstrações contábeis, patrimoniais, orçamentárias, financeiras, e procedimentos de natureza operacional, como forma de propiciar o conhecimento da gestão pública.

Decreto - lei nº 200/67

O Decreto - lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, em seu Capítulo V – do Controle, determinava:

"Art. 13 - O controle das atividades da administração federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Castro (2011, p.324) menciona as principais mudanças trazidas pela edição do Decreto-Lei n.º 200/67: Descentralização administrativa – concedendo maior autonomia à administração indireta para superar a rigidez burocrática da administração direta; e Instituição de princípios de racionalidade administrativa, tais como: visão sistêmica, o planejamento e o orçamento, a descentralização e a delegação de poderes, os contratos e convênios e o controle dos resultados.

O Decreto-Lei nº 200/67, ao dispor sobre a organização da Administração Federal, trouxe inovação ao colocar o controle no mesmo patamar do planejamento, da coordenação, da descentralização e da delegação. Explicita o referido instrumento normativo que, no âmbito municipal, a fiscalização financeira e orçamentária será exercida mediante o controle externo da Câmara Municipal e o controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

Constituição Federal de 1988

A partir da Constituição Federal de 1988, as normas gerais para a realização do controle pelos Poderes e pelos órgãos específicos foram ampliadas para atender ao controle da função administrativa.

Ao conferir ao Legislativo a prerrogativa de fiscalizar as ações governamentais do Executivo com vistas a garantir o princípio da transparência nos atos da administração pública, a Constituição fixou-lhe competência para exercer a fiscalização orçamentária, contábil, financeira, operacional, patrimonial e dos órgãos e entidades da administração pública para viabilizar o pleno exercício dessa missão, como se depreende da leitura dos artigos. 31 e 70.

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.

[...]

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.

A fiscalização contábil dá-se mediante a verificação dos registros dos atos e fatos contábeis, as autorizações de quem competem e o lançamento de valores exatos.

A fiscalização financeira refere-se à verificação da conformidade do gerenciamento e aplicação dos recursos, as renúncias de receitas e concessões de auxílios e subvenções, com as normas e princípios da administração pública.

Já a fiscalização orçamentária tem como objetivo verificar se as despesas têm previsão no orçamento que está sendo executado, assim como, se estão sendo cumpridas as metas e programas previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.

A fiscalização operacional diz respeito ao acompanhamento e avaliação da gestão dos administradores públicos para alcançar seus objetivos institucionais, verificando a legalidade e legitimidade dos atos, certificando-se da economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, patrimonial, financeira, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais.

A fiscalização patrimonial tem como objetivo o controle de bens móveis ou imóveis, de créditos, títulos de renda, participações e almoxarifados, além das dívidas e de fatos que, direta ou indiretamente possam afetar o patrimônio.

De acordo com Cruz e Glock (2008, p. 19), a referida Constituição trouxe novos enfoques ao controle:

[...] alertando, inclusive, para a observância dos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade na aplicação dos recursos, em aliança com outros fatores, como o crescimento do controle social, onde se destaca o papel da imprensa bem intencionada, a própria limitação de recursos, decorrente de planos econômicos mais exigentes, o rigorismo cada vez maior da legislação e a assunção, pelos Municípios de obrigações antes de responsabilidade de outras esferas do governo, demandou a necessidade de fortalecimento dos procedimentos de controle interno.

Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei 101, de 04 de maio de 2000), normatizou as finanças públicas, dando ênfase a responsabilidade fiscal, incorporando novas exigências que direcionaram para o modelo gerencial, com vistas a garantir uma ação planejada e transparente, com foco na prevenção dos riscos e correção dos desvios, garantindo o equilíbrio nas contas públicas.

A LRF também ressaltou a exclusividade do controle interno atribuída a cada poder, assim estabelecendo no seu art. 59.

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

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos artigos. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Devido às diversas mudanças estruturais da sociedade e às novas regras de fiscalização e transparência impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o controle vem sofrendo mudanças e ajustes de forma a corresponder os anseios da sociedade.

CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

De acordo Constituição Federal de 1988, disposto nos artigos 31 e 70 já mencionados anteriormente, o Controle Interno é um instrumento obrigatório para a Administração Pública, sendo de responsabilidade de cada entidade, sua normatização, planejamento e execução.

Para Cruz e Glock (2008, p. 22) o Controle Interno Municipal é:

“o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados com vistas a assegurar que o objetivo dos órgãos e entidades da administração pública seja alcançado, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo poder público.

De modo geral, os municípios no desempenho de suas funções, praticam o controle interno dos atos da administração, por meio de ações isoladas. No entanto, os comandos constitucionais e legais estabelecem que a fiscalização dos atos da administração deva ser exercida com base num *sistema de controle interno*, concebido a partir de uma estrutura organizada e articulada, envolvendo todas as unidades administrativas no desempenho de suas atribuições.

Sistema de controle interno

De acordo Cruz e Glock, (2008) o sistema de controle interno é caracterizado como um conjunto de atividades coordenadas por um órgão central para proteger o bem público, garantir a eficiência operacional e atender às exigências legais.

Segundo Botelho (2007, p. 11):

“O Sistema de Controle Interno tem como função tornar-se um elo entre a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas e a Administração Municipal, por terem os mesmos objetivos legais, que na expressão maior é a de, em nome da sociedade, atestar que os recursos públicos foram legalmente e moralmente aplicados”

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), em sua Cartilha de Orientações sobre Controle Interno de junho de 2012 define Sistema de Controle Interno como:

“conjunto de unidades técnicas orientadas para promover a eficiência e a eficácia nas operações e verificar o cumprimento das políticas estabelecidas em lei, sendo dirigido e coordenado por uma Unidade Central de Controle Interno criada na estrutura de cada órgão no âmbito de cada um dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário”

A cartilha ressalta a importância de o sistema padronizar os procedimentos e a manter registros do órgão ou entidade. Dentre as competências da atuação dos Tribunais de Contas, o mesmo tem como objetivo verificar o funcionamento correto, a estrutura adequada, com a finalidade de dar subsídio ao gestor por meio de informações para a tomada de decisões, também como prevenção a fim de evitar desperdícios, abusos, perdas, desfalques e fraudes comuns no cotidiano da administração.

O sistema de controle interno é, portanto, o mecanismo de autocontrole da própria Administração, exercido pelas pessoas e Unidades Administrativas e coordenado por um órgão central, organizado, e em parâmetros gerais, por lei local. Sua atuação consiste na fiscalização que realizam mutuamente as unidades administrativas, cujas funções se encontram organizadas de tal forma que um processo, decisão ou tarefa não possa ser tomado por um setor sem que outro o acompanhe e/ou revise, desde que sem entraves ao processo.

De acordo com Cavalheiro e Flores (2007, p. 31) são objetivos dos sistemas de controle interno:

- “a) a salvaguarda dos ativos da organização;
- b) a confiabilidade dos registros contábeis;
- c) a eficiência e a eficácia nas operações mediante a aplicação das melhores práticas gerenciais;
- d) a aderência às políticas;
- e) o cumprimento das leis e regulamentações;
- f) a mensuração dos indicadores de desempenho da organização, tanto em processos, na sua missão, como financeiros”.

O sistema de controle interno atua com a finalidade de acompanhar o planejamento, garantindo a legitimidade conforme os princípios constitucionais, adequando melhores práticas de gestão e dados contábeis fidedignos. Assim, um órgão ou entidade governamental é um sistema aberto que interage com o ambiente.

Pois segundo Mileski (2003, p. 112):

“Com o sentido de acompanhar e verificar a regularidade dos procedimentos de Gestão Fiscal, tendo em conta um planejamento elaborado com o atendimento do princípio da transparência, é necessário a existência de um sistema de controle que verifique e exija o cumprimento das normas, limites e obrigações contidas na Lei Complementar 101/2000, a fim de que os atos de gestão fiscal sejam realizados com responsabilidade e atendimento ao interesse público.”

O controle interno permite aos gestores acompanhar o desenvolvimento dos serviços, a aplicação adequada dos recursos, a indispensável preservação do patrimônio, bem como a economicidade aos gastos públicos.

Além da finalidade de fiscalizar, os controles internos devem ter caráter de prevenir, uma vez que oportunizam ao gestor público agir dentro da legalidade dos atos administrativos, observando se são ou não viáveis e permitindo a correção de possíveis desvios em sua administração.

Finalidades do Sistema de controle interno

As finalidades do sistema de Controle Interno estão representadas legalmente o artigo 74 da Constituição Federal 1988 e artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000.

“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.”

§ “1.º 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.”

O artigo em si traz novamente a necessidade de integração dos controles de todos os poderes em um único sistema, cujas finalidades são: um acompanhamento técnico das peças de planejamento do

administrador público, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual; efetuar o controle formal e substantivo da aplicação de recursos públicos em órgãos e entidades da administração direta e entidades privadas, agraciadas com recursos públicos; e apoiar o controle externo no cumprimento de suas atribuições.

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

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.”

Esse artigo dá ênfase aos principais pontos a serem fiscalizados pelo sistema de controle Interno no auxílio ao Poder Legislativo, em especial no que se refere a: cumprimento de metas, limites legais de despesas e aplicação de recursos. A nível de controle interno municipal, a legislação pode acrescentar outras finalidades de acordo com as necessidades individuais.

Implantação do controle interno no âmbito municipal

Na maioria dos municípios, a implantação de um Sistema de Controle Interno é realizada através de Lei Municipal, e tem como objetivo promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, previstos pela Constituição Federal, no que se refere à legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade e eficiência na administração dos bens e recursos públicos, como forma de garantir a transparência das contas públicas.

Tal sistema pode constituir-se em um instrumento de suporte, apoio e assessoria ao Poder Executivo, propiciando-lhe informações sob a ótica gerencial, sinalizando ao gestor público quanto à possibilidade ou ocorrência de equívocos, erros ou desvios, de modo que o administrador possa adotar medidas que visem a impedir ou corrigir situações que possam causar ilegalidades ou prejuízos ao erário em tempo oportuno.

Cruz e Glock (2008, p. 45) explicam que:

“Em se tratando de municípios, independentemente de seu porte, deverá ser criada uma unidade na estrutura organizacional ou, ao menos, um cargo que assuma a atividade de coordenação e avaliação do Sistema de Controle Interno, como serviço de apoio à administração, cujo papel principal não está em exercer propriamente o controle, mas, a partir de exames a serem efetuados, assegurar que os controles necessários existam e funcionem, recomendando medidas voltadas a aprimorá-los.”

A implantação e a manutenção do controle interno são responsabilidades do gestor público e derivam do poder-dever de vigilância, orientação e correção que a própria Administração exerce sobre a sua atuação.

Uma vez implantado o sistema de controle interno municipal, é importante que os órgãos que integram a estrutura da Administração Pública do Município tenham conhecimento de seu funcionamento e de suas atribuições para que os responsáveis por aqueles possam, em tempo hábil, fornecer as informações a respeito da efetiva aplicação dos recursos públicos investidos em sua área de atuação.

O Sistema de Controle Interno se insere na estrutura administrativa do Município, integrando o Gabinete do Prefeito, com a independência profissional para o desempenho de suas atribuições de controle em todos os órgãos e entidades da Administração Municipal. Constatada qualquer irregularidade ou ilegalidade pela Controladoria Central do Sistema de Controle Interno, esta cientificará a autoridade responsável para a tomada de providências, devendo sempre, proporcionar a oportunidade de esclarecimentos sobre os fatos levantados.

A implantação do sistema de controle interno no âmbito da administração municipal fornece aos seus usuários conhecimento da gestão em seus vários aspectos, propiciando a avaliação permanente dos atos por ela realizados e maximizando os resultados pretendidos.

O profissional responsável pelo Controle Interno

A administração dos recursos públicos, referente às atividades desenvolvidas pela prefeitura municipal, requer extrema responsabilidade. Para exercer o Controle Interno, é necessário conhecimento técnico e conduta profissional.

Para Cruz e Glock (2008, p. 66) a responsabilidade do profissional do Controle Interno

“não se restringe apenas a identificar falhas, mas também apresentar recomendações para o aprimoramento das atividades [...] o que exige amplo conhecimento e atualização sobre a matéria, incluindo aspectos

técnicos e legais. Daí por que a necessidade de formação acadêmica e técnica compatível com esse nível de responsabilidade e que possibilite o bom desempenho da função, sobretudo por parte daquele que irá responder como titular da unidade de coordenação do Controle Interno, não se admitindo para este, a ausência de formação em nível superior”.

Cavalheiro e Flores (2007) defendem que os profissionais que integram a Unidade de Controle Interno, devem possuir autonomia profissional.

- a) o direito de ter acesso a quaisquer documentos e informações necessárias ao desempenho de suas funções;
- b) o direito de organizar, normatizar, investigar e levantar as irregularidades e dar os encaminhamentos necessários ao cumprimento da legislação, observados o contraditório e a ampla defesa, sem que haja o exercício de autoridade que tenha por objetivo constranger ou prejudicar pessoalmente o servidor da Unidade de Controle em razão do exercício de suas funções. (CAVALHEIRO E FLORES, 2007, p. 57)

De acordo com a Cartilha de Orientações sobre Controle Interno, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), o servidor, no exercício de suas funções terá acesso a documentos, valores e demais materiais para o cumprimento de suas atribuições, sendo de seu dever zelar pelo sigilo das informações protegidas legalmente.

A cartilha também classifica como responsabilidades dos gestores:

- “exercer os controles estabelecidos nos diversos sistemas administrativos afetos à sua área de atuação;
- assegurar a legitimidade dos passivos salvaguardar os ativos contra roubo, perdas ou desperdícios promover a eficiência operacional encorajar adesão às políticas internas,
- exercer o controle sobre o uso e guarda de bens;
- manter registro de suas operações e adotar manuais e fluxogramas para espelhar as rotinas de procedimentos que consubstanciam suas atividades;
- disponibilizar a Unidade Central de Controle Interno, informações, documentos, acesso a sistemas e banco de dados

informatizados, além de outros elementos que forem solicitados, para desempenho de suas atribuições;

- comunicar à Unidade Central de Controle Interno qualquer irregularidade ou ilegalidade.” (TCEMG, 2012 p. 25 e 26).

Nesse sentido, faz-se necessário, ao controlador interno ter uma postura imparcial diante de suas análises, bem como deverá denunciar possíveis práticas ilegais, sem medo de demissão, por isso sua função tem que ser de cargo efetivo, e não de livre nomeação e exoneração a exemplo dos cargos de comissão.

Além de formação acadêmica, é indispensável que o responsável pelo Controle Interno tenha conhecimento prático e teórico em relação à administração e contabilidade pública, que conheça as leis que a regulamentam, bem como desempenhe suas funções com ética, e sigilo sobre as constatações decorrentes de sua atividade, desempenhando suas funções com eficiência.

Para Cruz e Glock (2008, p. 68) agir com ética pressupõe a adoção de “uma conduta pessoal inquestionável quando da execução dos trabalhos, na qual o respeito às pessoas, a guarda de sigilo absoluta sobre as informações obtidas são fatores imprescindíveis”.

O não sigilo referente aos dados e informações sobre os assuntos que estiver averiguando, implica de modo negativo nos resultados do exercício de suas funções, uma vez que as informações devem ser utilizadas, exclusivamente na elaboração de relatórios e pareceres, sendo, portanto, desnecessárias em conversas informais que ferem a ética profissional.

Esclarece Cruz e Glock (2008, p.24) que o processo de controle interno deve, preferencialmente, ter caráter preventivo, ser exercido permanentemente e estar voltado para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos, como instrumento auxiliar de gestão.

Cavalheiro e Flores (2007) defendem a padronização dos mecanismos e a forma de atuação do controle interno municipal. Para eles, “o objetivo de se editarem manuais é facilitar o funcionamento da organização, pois facilita a comunicação e solidifica procedimentos”. (p. 54).

A importância dos manuais, segundo os autores, é de unificar em um único documento as informações sobre a entidade, o que os tornam fontes de fácil e constante consulta, uma vez que padroniza procedimentos e documentos, e otimiza o tempo evitando discussões sobre versões de procedimentos e rotinas, bem como identifica as linhas de autoridade, para tanto tais

manuais devem ser periodicamente atualizados e preferencialmente datados para a sua reavaliação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou a análise da importância de se implantar o sistema de controle interno no âmbito municipal, bem como demonstrar suas contribuições ao processo de gestão como suporte de apoio às decisões.

A partir das observações, foi possível perceber a importância desse sistema como auxílio na fiscalização dos municípios, sendo instrumento de apoio aos gestores com a finalidade de alcançar uma melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados e contribuindo para uma gestão mais eficiente.

O controle interno permite aos gestores acompanhar o desenvolvimento dos serviços, a aplicação adequada dos recursos, a indispensável preservação do patrimônio, bem como a economicidade aos gastos públicos.

Além da finalidade de fiscalizar, os controles internos devem ter ênfase na prevenção, uma vez que oportunizam ao gestor público agir dentro da legalidade dos atos administrativos, observando se são ou não viáveis e permitindo a correção de possíveis desvios em sua administração.

Para tanto, conforme citado, os desafios são muitos: falta de iniciativa, de planejamento adequado, de estrutura organizacional, de recursos humanos, conluio de agentes, remuneração não condizente com as responsabilidades, ausência de procedimentos e rotinas, resistência às mudanças por parte dos servidores, entre outros.

Deste modo cabe ao administrador organizar, planejar, dirigir e controlar os recursos técnicos, humanos e materiais disponíveis, devendo ainda prestar as devidas contas sobre sua gestão. Ao responsável pelo Controle Interno além de formação acadêmica, é indispensável que tenha conhecimento prático e teórico em relação à administração e contabilidade pública, que conheça as leis que a regulamentam, bem como desempenhe suas funções com ética, e sigilo sobre as constatações decorrentes de sua atividade, desempenhando suas funções com eficiência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual prático de controle interno na administração pública municipal**. Curitiba: Juruá, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 09 agos. 2018

BRASIL. **Lei Complementar nº. 101/2000**, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: - 09 agos. 2018

_____. **Lei Federal Nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 23 de março de 1964.

_____. **Decreto-Lei 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 27 de fevereiro de 1967.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Cartilha de Orientações sobre Controle Interno**. Belo Horizonte, agosto de 2012. Disponível em https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Control%20Interno.pdf Acesso em: 02 ago. 2018.

CARVALHO Filho, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho. – 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo: Atlas, 2015.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria, contabilidade e Controle Interno no Setor Público**, 4ª edição – São Paulo: Atlas, 2011.

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

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios**. São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 3. ed. Editora Positivo, 2004.

FILHO, Antônio José. **A importância do controle interno na administração pública**. Diversa, Ano I - nº 1, pp. 85-99, jan./jun. 2008. Acesso em: 23 jul. 2018.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2010

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ZANELLA, Liane Carly Hermes Metodologia de estudo e de pesquisa em administração / Liane Carly Hermes Zanella. – 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.