

O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS BAIANOS.

Helenice Barreto dos Santos¹
Maria José de Santana Rocha²

RESUMO

O controle interno é uma ferramenta que fiscaliza as ações administrativas, com o intuito de auferir o cumprimento da legislação que se aplica aos órgãos públicos, prevenindo e corrigindo eventuais irregularidades que venham ser praticadas pelo próprio ente que os realizou. A partir deste contexto objetiva-se responder o seguinte problema: os municípios baianos desenvolvem suas atividades na observância das leis que regulam o controle interno? Observando as leis que norteiam o controle interno municipal: Lei 4320/64, Constituição Federal 1988 e com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, todos os municípios são obrigados a prestar conta dos atos e fatos praticados ao final de cada exercício, a partir de então se tornou imprescindível à implantação de controle interno para que estes pudessem atender os requisitos analisados pelos controles externos. Trata-se de uma pesquisa descritiva quanto ao seu objetivo do tipo bibliográfica, documental através do estudo em 14 (quatorze) municípios da Bahia, com abordagem qualitativa e quantitativa. Conclui-se com esta pesquisa que o controle interno municipal não atende os requisitos previstos nas leis norteadoras, que são a efetividade e eficácia para garantir o cumprimento das metas e bom uso dos recursos públicos.

Palavras-Chaves: Controle interno, Administração pública.

ABSTRACT

Internal control is a tool that monitors the administrative actions, with the aim of obtaining compliance with the laws that apply to public bodies, preventing and correcting irregularities that may be practiced by the member who carried them. From this context we aim to answer the following problem: Bahian municipalities develop their activities in compliance with the laws governing the internal control? Observing the laws that govern the municipal internal control: Law 4320/64, Federal Constitution in 1988 and the institution of the Fiscal Responsibility Act in 2000, all municipalities are required to give an account of the acts and facts prevailing at the end of each financial year, the from then became essential to the implementation of internal control so that they could meet the requirements analyzed by external controls. This is a descriptive research as to its goal of bibliographic sort through documentary study of fourteen (14) municipalities of Bahia, with qualitative and quantitative approach. The conclusion of this research that the city does not meet the internal control requirements in guiding laws, which are to be effective in ensuring compliance with the goals and good use of public resources.

Key Words: Internal Control, Public Administration.

¹ Bacharel em Ciências Contábeis pela Fundação Visconde de Cairu, 2014

² Bacharel em Ciências Contábeis pela Fundação Visconde de Cairu, 2014

1 INTRODUÇÃO

A administração pública existe em função do cumprimento de metas que estão previstas nas ferramentas orçamentárias (Plano Pluri Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Orçamento Anual), diretamente ligadas aos interesses e necessidades sociais, devendo garantir o bom uso dos recursos públicos. Em meio a isso existem irregularidades a serem sanadas e por isso a muito existe a preocupação em controlar esses recursos.

Ao longo dos anos a atividade de controle interno municipal foi ganhando importância passando por aprimoramentos constitucionais sempre com vista em melhorar o funcionamento da administração dos recursos públicos que devem retornar como benefícios para a sociedade.

A Lei 4320/64 em seu art. 76 afirma que o Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o seu art. 75 que são: 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, a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos, o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços e em observância ao artigo 70 da Constituição Federal (CF 1988) que assegura a existência de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial pelos três poderes, exercidos através do controle interno e estabelece em seu art. 74 que as esferas: União, Estados e Municípios devem ser organizados com sistema de controle interno e estes são fielmente descritos na Constituição do Estado da Bahia (1989) em seus art. 89 e 90.

A mais recente Lei 101/00 tem como objetivo principal o planejamento e controle dos gastos públicos, estabelecendo metas, limites e condições para a gestão de receitas e despesas tornando-se o principal instrumento regulador das contas públicas e reforça as anteriores afirmando em seu art. 59 que o controle interno fiscalizará o cumprimento das normas estabelecidas na mesma.

Sabendo que o controle interno tem papel fundamental para a gestão pública executar suas atividades de forma efetiva e coesa e que devem estar voltados para qualidade dos atos e fatos administrativos garantindo o cumprimento das metas estabelecidas e um melhor gerenciamento dos recursos públicos, então essa

atividade deve ser realizada de forma correta, seguindo o disposto nas leis norteadoras.

O presente trabalho analisou o papel do controle interno na administração pública dos municípios, desenvolvendo o estudo diante do seguinte questionamento: os municípios baianos desenvolvem suas atividades na observância das leis que regulam o controle interno?

Diante da responsabilidade dos gestores públicos executarem e prestarem conta dos atos e fatos praticados a sociedade e órgãos de controle externo, o controle interno é a ferramenta que irá assegurar o cumprimento dos objetivos da administração pública, promovendo transparência e prevenção no que tange a detecção e correção de irregularidades. A CF em seu art.74 alínea IV afirma que dentre suas atividades o controle interno deve apoiar os controles externos no exercício de suas funções. Sendo este controle ferramenta importante de auxílio na missão institucional do Tribunal de Contas (TCM), podemos perceber como se faz necessário abordar este assunto.

Objetiva-se evidenciar a efetividade do controle interno na administração pública municipal, através da análise do parecer prévio do TCM-BA em relação ao relatório anual de controle interno apresentado por estes entes.

Secundariamente pretende-se: a) evidenciar a importância do controle interno na Administração pública através de conceitos e características; b) a contribuição do controle interno na transparência das contas públicas de acordo com a exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. Foi utilizado o método indutivo por se tratar de uma pesquisa cujos resultados podem ser aplicados aos demais municípios.

Trata-se de uma pesquisa descritiva quanto ao seu objetivo do tipo bibliográfica, documental através do estudo em 14 (quatorze) municípios do Estado da Bahia: Acajutiba, Candeias, Coronel João Sá, Dias D'Ávila, Esplanada, Governador Mangabeira, Irará, Itapicuru, Jaguaquara, Jandaíra, Nova Soure, Olindina, Salinas da Margarida e Sátiro Dias, com abordagem qualitativa e quantitativa. Os municípios foram escolhidos por maior facilidade de acesso a informações que constituem este trabalho.

2CONTROLE INTERNO

Controle interno no âmbito público é o ato de fiscalizar no interior os órgãos públicos da administração direta ou indireta visando sanar irregularidades.

O presente entendimento está prevista na Lei 4320/64 em seu art. 76 que afirma que o Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o seu art. 75 que são: 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, a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos, o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços e em observância ao artigo 70 da Constituição Federal (1988) que assegura a existência de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial pelos três poderes, exercidos através do controle interno e estabelece em seu art. 74 que as esferas: União, Estados e Municípios devem ser organizados com sistema de controle interno e estes são fielmente descritos na Constituição do Estado da Bahia (1989) em seus art. 89 e 90. A Lei Complementar 101/00 em seu artigo 59 reforça as anteriores afirmando que o controle interno fiscalizará o cumprimento das normas estabelecidas na mesma e seu §1º dispõe tal responsabilidade:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Sendo assim o controle interno é uma ferramenta que fiscaliza as ações administrativas, com o intuito de auferir o cumprimento da legislação que se aplica aos órgãos públicos, prevenindo e corrigindo eventuais irregularidades que venham ser praticadas pelo próprio ente que os realizou, bem como verificar a confiabilidade dos dados informados em questões orçamentárias, financeiras, contábeis, operacionais e patrimoniais.

O controle interno está fundamentado pela Lei 4320/64, Lei de Responsabilidade Fiscal 101/00 e Constituição Federal de 1988 que em seu artigo 74 estabelece a função que deve ser desempenhada por estes controles:

- I. Avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Pluri Anual, Lei de Diretriz Orçamentaria e Lei Orçamento Anual, 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 a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.
- III. Exercer 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.

Analisando as funções descritas acima poderemos perceber a importância do controle interno exercendo suas atividades com a eficiência e eficácia descritas nas leis.

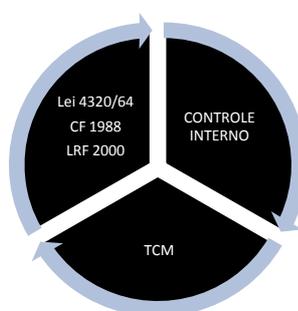
A alínea I e III faz jus à parte orçamentária, garantindo que todo processo seja realizado dentro do que foi planejado nas ferramentas orçamentárias, analisando se a Lei de Orçamento Anual foi executada de acordo com o Plano Pluri Anual e Lei de Diretriz Orçamentária. O Plano Pluri Anual (PPA) é o plano de governo que expressa o planejamento de médio prazo. Evidencia os programas de trabalho do governo para um período de quatro anos especificados em diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A Lei de Diretriz Orçamentária (LDO) orienta anualmente a elaboração e a execução do orçamento, seleciona dentre os programas e ações incluídas no PPA, quais terão prioridade na execução orçamentária. A Lei de Orçamento Anual (LOA) é o instrumento orçamentário que viabiliza o plano de governo, permitindo a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias: projetos, atividades e operações especiais.

No que tange a alínea II, avaliar a eficácia e eficiência dos orçamentos, finanças e patrimônio compreende a aplicação de procedimentos necessários a fim de verificar se os atos e fatos são registrados adequadamente e fidedignamente, se a administração dos recursos está sendo realizada a luz dos princípios e normas da administração pública e o controle de fatos que possam afetar o patrimônio direta ou indiretamente.

A última alínea (IV) se dá através do correto exercício do controle interno. Além de detectar irregularidades e comunicar a gestão administrativa propondo soluções, deve levar também, por imposição legal, ao conhecimento do Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

A principal finalidade do Controle externo é verificar se o controle interno está funcionando de maneira e forma adequada de modo que suas ações tragam resultados positivos em relação a desperdícios, erros, fraudes, desvios e outras práticas comuns na administração pública e dar subsídios ao gestor para o correto cumprimento de suas funções. A figura abaixo demonstra esta relação:

Figura 1: Elo entre controle interno e externo em detrimento ao cumprimento das Leis- 2014



Fonte: Elaboração própria

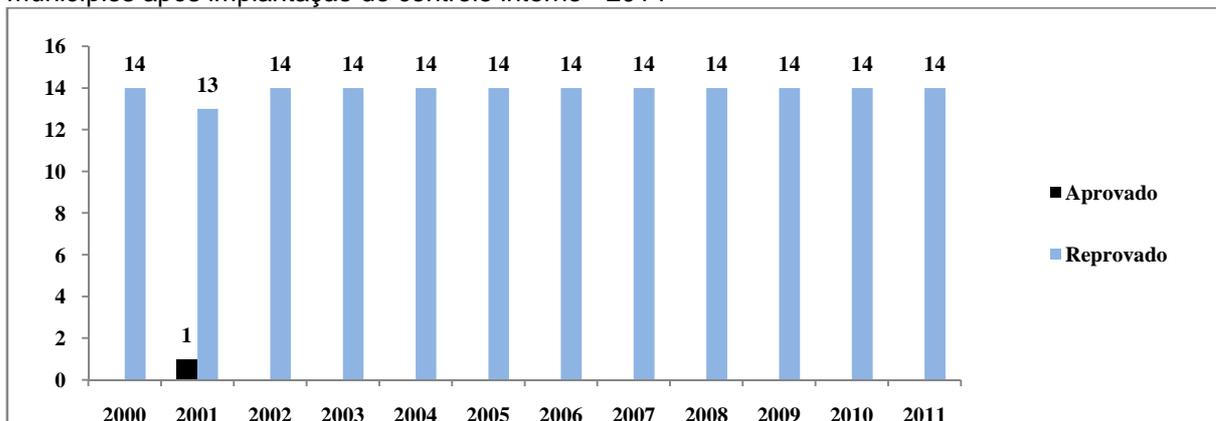
O controle interno tem caráter: preventivo quando antecede a conclusão ou operação do ato, como requisito para sua eficácia, concomitante quando executado durante a realização do ato, posterior quando realizado após a edição do ato.

Já o controle externo tem caráter: julgador quanto à análise das contas públicas, punitivo quando à aplicação de sanções.

3CONTROLE INTERNO: ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS

Tendo em vista que o controle interno possui diversas obrigações, foi realizado um estudo em 14 (quatorze) municípios do Estado da Bahia com o intuito de analisar se estes estão desenvolvendo suas atividades de acordo com as leis que norteiam o controle interno, excluindo a dimensão territorial por não ter relevância neste estudo e a escolha pelos municípios se deu pela facilidade de informações.

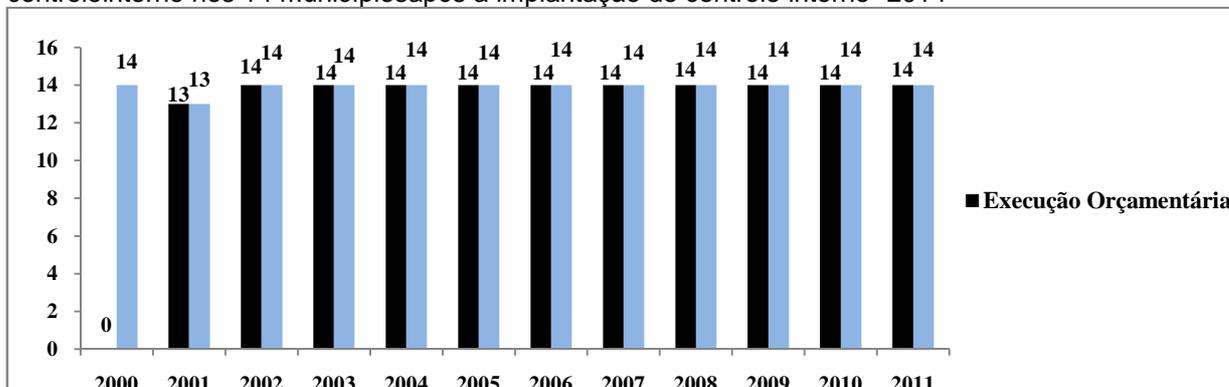
Gráfico 1: Quantidade de relatórios anuais de controle interno aprovados e reprovados nos 14 municípios após implantação do controle interno - 2014



Fonte TCM – Gráfico produzido pelos autores

O gráfico 1 nos permite verificar que os municípios analisados não desenvolvem suas atividades na observância das leis que regulam o controle interno, que visam sanar e prevenir irregularidades na administração dos recursos públicos através da participação efetiva destes controles. No relatório do TCM-BA, estão ressaltadas todas as irregularidades obtidas pelos municípios no final de cada exercício que poderiam ser corrigidas e/ou evitadas através da eficácia e eficiência dos controles internos como: omissão na avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Pluri Anual e a execução dos programas de governo, não analisar os resultados quanto à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional da entidade. O gráfico abaixo demonstra as maiores incidências cometidas por falta do cumprimento dessas atividades:

Gráfico 2: Ressalvas mais discriminadas no parecer do TCM-BA em relação a falta de efetividade do controle interno nos 14 municípios após a implantação do controle interno - 2014



Fonte TCM – Gráfico produzido pelos autores

Observando o gráfico2 podemos confirmar a falta de efetividade e eficácia dos controles internos em relação as suas atividades para o cumprimento dos requisitos previstos na LRF 101/00, CF 88, Constituição do Estado da Bahia 89 e Lei 4320/64, sendo recomendado pelo TCM-BA a todos os municípios analisados, excluindo Dias D'Ávila em 2001 que obteve aprovação, o aperfeiçoamento dos controles internos para melhorar o funcionamento e cumprimento das metas previstas constitucionalmente.

Cabe ao controle interno acompanhar as atividades desempenhadas pelos gestores apontando as deficiências, prevenindo e corrigindo irregularidades para o correto funcionamento da administração pública. O art. 12 do TCM (2005) orienta onde o controle interno deve desenvolver suas atividades: na execução orçamentária e financeira, no sistema de pessoal, nos bens patrimoniais, nos bens em almoxarifado, nos veículos e combustíveis, nas licitações, contratos, etc., nas obras públicas, inclusive reformas, nas operações de crédito, nos limites de endividamento, nos adiantamentos, nas doações, subvenções, auxílios e contribuições, na dívida ativa, na despesa pública, na receita, na observância dos limites constitucionais, na gestão governamental, nos precatórios.

De acordo com o gráfico 2 e em observação ao art. 12 do TCM-BA o controle interno dos municípios estudados não está atuando de forma a garantir que irregularidades sejam prevenidas ou corrigidas e não dão subsídios ao TCM para que determinadas irregularidades sejam punidas.

4 CONCLUSÃO

Diante do estudo realizado, percebemos a importância dos controles internos para um melhor gerenciamento da administração pública e a responsabilidade de orientar os gestores no cumprimento das metas estabelecidas nas ferramentas orçamentárias.

O efetivo papel do controle interno contribui com melhores resultados para os municípios no cumprimento da função dos gestores, atendendo os princípios da administração pública, a transparência exigida pela lei e na prevenção e diminuição de irregularidades, fraudes e/ou erros. Enquanto esse controle for visto apenas como uma forma do município não ser punido por não possuí-lo e não como uma

ferramenta importante para o melhoramento da administração das receitas financiadas pela sociedade que deve receber em troca serviços que atendam suas necessidades haverá irregularidades que poderiam ser sanadas pelo correto desenvolvimento das atividades do controle interno.

Os municípios devem começar a se preocupar com o correto desenvolvimento das atividades do controle interno a luz das leis que o regula, já que constantemente estão se aprimorando as leis e os órgãos fiscalizadores do controle executivo e gestão municipal a fim de fazer valer as determinações constitucionais, que podem num futuro próximo trazer punições severas a estes entes impossibilitando seu funcionamento através de bloqueio de recursos, operações de crédito, transferências dentre outras medidas previstas em lei que podem prejudicar a realização das metas estabelecidas pelo gestor do município.

Sabemos que existem dificuldades para estabelecer um controle interno eficiente e eficaz devido a muitos municípios não possuírem receitas suficientes para aumentar suas despesas com contratação de pessoal especializado, as pessoas não gostam de ser fiscalizadas, a rotatividade dos agentes políticos dentre outros fatores relevantes, mas essa deficiência precisa ser corrigida.

O controle interno municipal somente será eficiente se o servidor público estiver preparado para executá-lo. Treinamentos específicos, reciclagens, acesso a sistemas de informação disponíveis poderiam reduzir a incidência de erros. A diminuição da rotatividade de funcionários pode contribuir na melhoria da efetividade dos controles, já que muitos cargos administrativos são preenchidos por servidores de cargos comissionados, que geralmente são substituídos na cada mudança da gestão descontinuando as ações praticadas.

REFERENCIAL TEÓRICO

BAHIA, Tribunal de Contas dos Municípios. **Portal Cidadania**. Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/>. Acesso em: 15 nov. 2013.

Tecnologia, Simpósio de excelência em gestão e. **A Importância do Controle Interno como Ferramenta de Controladoria na Administração Pública**. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos12/28816537.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2013.

FILHO, Antônio José. **A importância do controle interno na administração pública.** Revista Diversa (2008), pág. 85 a 99. Disponível em: http://www.ufpi.br/subsiteFiles/parnaiba/arquivos/files/rded1ano1artigo6_antoniofilho.PDF. Acesso em: 18 nov. 2013.

SANTOS, Alaelson Cruz dos. **A importância do controle interno na administração pública.** Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4026. Acesso em: 18 nov. 2013.

BRASIL, Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Serie Traduções nº 13: Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público.** Disponível em: http://www.tce.ba.gov.br/imagens/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf. Acesso em: 28 nov. 2013.

ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública (2011).** Disponível em: http://www.tce.es.gov.br/portais/Portals/14/Arquivos/Biblioteca/AtosNormativos/TCEE_SGuia_Implatacao_do_sistema_de_controle_interno.pdf. Acesso em: 05/12/2013

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Art. 70 e 74.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/compilado.htm>. Acesso em: 05 dez. 2013.

BAHIA, Constituição do Estado (1989). **Art. 89 e 90.** Disponível em: http://www.mpba.mp.br/institucional/legislacao/constituicao_bahia.pdf. Acesso em: 05 dez. 2013.

BRASIL, Lei 4320 (1964). **Art. 75 e 76.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/14320compilado.htm>. Acesso em: 05 dez. 2013.

BRASIL, Lei Complementar Nº 101 (2000). **Art. 50 e 59.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 05 dez. 2013.

SILVA, Antônio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da pesquisa aplicada a contabilidade: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações, teses.** 3ª ed. São Paulo, Atlas 2010.

BEUREN, Ilse Maria. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática.** 1ª ed. São Paulo, Atlas 2003.