



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM ENSINO DE CIÊNCIAS



DENIVILSON ANDERSON FRASSON


**A IMPORTÂNCIA DA ESCOLHA DO PROFISSIONAL DO CONTROLE
INTERNO: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE
RANCHO ALEGRE D'OESTE/PR**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA

2011

DENIVILSON ANDERSON FRASSON



**A IMPORTÂNCIA DA ESCOLHA DO PROFISSIONAL DO CONTROLE
INTERNO: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE
RANCHO ALEGRE D'OESTE/PR**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Campus Curitiba.

Orientador: Prof. Msc. Eduardo Bernardes de Castro

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

CURITIBA

2011



TERMO DE APROVAÇÃO

Título da Monografia

Por

Denilson Anderson Frasson

Esta monografia foi apresentada às 16h45min do **dia 29 de Novembro de 2011**, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

A Folha de Aprovação assinada encontra-se na Coordenação do Curso (ou Programa).

Dedico a DEUS, que sempre me fortaleceu nos momentos mais difíceis da minha vida, a minha família, e aos meus amigos, que sempre estiveram do meu lado.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço ao bom Deus pelo dom da vida, onde sempre esteve do meu lado nos momentos mais difíceis da vida, vencendo sempre os obstáculos.

Aos meus pais, Dirce e Nilson, o meu irmão Keven, a minha namorada Joelma, onde sempre me deu orientação, dedicação e incentivo para concluir essa fase do curso de pós-graduação.

Agradeço ainda aos meus colegas de trabalho, onde sempre me ajudaram a concluir este estudo, segurando a “onda”, no nosso trabalho.

Ao meu orientador Professor Mestre Eduardo Bernardes de Castro, pela sua orientação, dando total apoio a execução dessa pós-graduação, sempre prestativo e atencioso.

Agradeço aos tutores presenciais e a distancia, onde sempre estiveram do nosso lado, ajudando a sanar duvidas e auxiliando nas tarefas, do qual fizemos no decorrer do curso.

Enfim, de maneira em geral sou grato a todos que de forma direta e indireta ajudaram a concluir essa pós-graduação, tanto no decorrer do curso, como na monografia, fornecendo materiais para a realização do mesmo.

“Tudo o que um sonho precisa para ser realizado, é alguém que acredite que ele possa ser realizado”.

(ROBERTO SHINYASHIKI)

RESUMO

FRASSON, Denilson Anderson. A Importância da Escolha do Profissional do Controle Interno de Rancho Alegre D'Oeste/Pr. 2011. 44 páginas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

Este trabalho teve como temática a abordagem do controle interno nos municípios, focando na forma de como é feita a escolha do controlador interno, bem como sua implantação. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica, com observações sobre o tema, a definição, objetivos do controle interno dentro da Administração Pública, mostrando o papel do controlador interno. A coleta de dados foi feita através de um questionário dirigido ao controlador interno, e conversas informais, levantando como o critério adotado pelo executivo, para colocar o mesmo no comando, juntamente com perguntas específicas do funcionamento do controle interno. Em seguida foram descritas a importância do controle nos municípios, bem como análise do questionário efetuado ao controlador interno municipal, e sugestões de mudanças para o melhor funcionamento do controle, descentralizando o controle interno da prefeitura, sendo este vinculado ao Tribunal de Contas e finalizado, mostrando a importância do controlador interno em dar sustentância para o bom desempenho do gestor público.

Palavras-chave: Administração Pública, Controle Interno, Município.

ABSTRACT

FRASSON, Denivilson Anderson. The Importance of the Choice of the Professional of the Internal Control of Rancho Alegre D'Oeste/Pr. 2011. 44 páginas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

This study was thematic approach of internal control in the cities, focusing on the way how is the choice of the internal controller and its implementation. We performed a literature search, with observations on the subject, the definition, objectives of internal control within the public administration, showing the role of the internal controller. Data collection was done through a questionnaire addressed to the internal controller, and informal conversations, posing as the criterion adopted by the executive, to put it in charge, along with specific questions of the functioning of internal control. They were then described the importance of control in the cities, as well as analysis of the questionnaire made the internal controller municipal, and suggested changes for the better functioning of the control, decentralizing the city's internal control, which is linked to the Court of Auditors and finalized, showing the importance of internal controls to give sustenance to the good performance of the public manager.

Keywords: public administration, internal control, municipal district

LISTA DE FIGURAS

- Figura 01 – Localização Geográfica do Município de Rancho Alegre D´Oeste..... 24
- Figura 02 – Organograma (do autor), baseado nas recomendações do TCE..... 29
- Figura 03 – Organograma Funcional da Prefeitura de Rancho Alegre D´Oeste..... 30

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	14
2.1 DEFINIÇÃO DE CONTROLE INTERNO	14
2.2 OBJETIVOS DO CONTROLE	15
2.3 INSTRUMENTOS DO CONTROLE INTERNO	16
2.3.1 Controle Contábil	16
2.3.2 Controle Financeiro	17
2.3.3 Controle Orçamentário	17
2.3.4 Controle Patrimonial	18
2.3.5 Controle Operacional	18
2.4 FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS	18
2.4.1 O Papel do Controlador no Município	19
2.5 COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DE TRABALHO	20
2.5.1 Servidores das Unidades de Controle Interno	21
2.6 RELAÇÃO ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS E O CONTROLE INTERNO ...	22
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	24
3.1 LOCAL DO ESTUDO	24
3.2 TIPO DE PESQUISA OU TÉCNICAS DE PESQUISA	24
3.3 COLETA DOS DADOS	25
3.4 ANÁLISE DOS DADOS	25
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	26
4.1 ANÁLISE DO ESTUDO	26
4.2 IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS	28
4.3 A IMPLANTAÇÃO DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO NO MUNICÍPIO DE RANCHO ALEGRE D'OESTE	30
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES	32
6 CONCLUSÃO	35
REFERÊNCIAS	37
APÊNDICES	39
APÊNDICE A	39
ANEXO A: MODELO DE PARECER EMITIDO PELO CONTROLE INTERNO	40
ANEXO B: LEI MUNICIPAL DA CRIAÇÃO DO CONTROLE INTERNO	41

1 INTRODUÇÃO

O Sistema de Controle existe desde a Era Vargas, quando a constituição de 1937 já previa a criação de um departamento encarregado de organizar os órgãos do Estado. No entanto, o Controle Interno na Administração Pública brasileira aconteceu de fato com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, pelo decreto Lei 579/38, tendo como finalidade racionalizar a administração mediante simplificações, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicações de métodos de definição de procedimentos.

O fundamento do controle interno está previsto no artigo 76 da Lei 4.320/64 e na Constituição Federativa de 1988, no seu artigo 74 e seus incisos e parágrafos. Isto significa que o sistema opera de forma integrada muito embora cada Poder organize e mantenha o seu próprio controle interno. Tal sistema deve ser coordenado pelo Poder Executivo a quem compete, ao final do exercício, preparar a prestação de contas.

Segundo Silva (2010, p.03) o controle figura como uma das cinco funções universais da Ciência da Administração, a saber: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Sendo o controle também, uma ferramenta de gestão voltada à abordagem sistêmica das organizações, necessária à geração proativa de informações para os tomadores de decisão e de tal forma constituindo-se em um instrumento indispensável em que a inexistência dessa função ou as deficiências que apresentar tem reflexos diretos e negativos, acarretando a frustração parcial ou total dos seus objetivos previstos.

A atual Constituição Federal nos artigos 31, 70 e 74 e Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 59, juntamente com as exigências do Tribunal de Contas do Estado, estabelece que a fiscalização dos atos da administração deva ser exercida com base no Sistema de Controle Interno, ou seja, o Controle Interno é um cumprimento de uma exigência constitucional.

Contudo, cabe ao controlador interno propor boas intenções e condutas condizentes nos demais funcionários públicos, já que a função do controle interno é fiscalizar, adotar medidas preventivas, precipuamente focalizadas naqueles que lidam diariamente com os recursos públicos e licitações, cujas ameaças à boa

conduta são bem maiores, porém latentes. Assim, quando confrontados com ameaças à lisura das ações públicas, esta talvez seja encarada como dependente para a sobrevivência de um bom governo e de sua reputação, diminuindo as chances de desonestidades.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, como forma de fazer os gestores públicos cumprirem a legislação, adotou critérios para o controle interno nos municípios, bem como suas especificações com relação à implantação e o profissional responsável pelo controle, sendo este de suma importância.

Caso o gestor não estiver executando o controle interno, o TCE-PR desaprovará as contas municipais, de acordo com os artigos 07 e 08 da Lei Complementar nº 113 de 15 de dezembro de 2005, denominada Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Diante desse contexto, o objetivo geral deste trabalho, é descrever a importância do Controle Interno na Administração Pública, focando nas funções do Controlador Interno da Prefeitura Municipal de Rancho Alegre D'Oeste/PR, que na visão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é considerado uma peça fundamental na Gestão Pública. Enquanto os objetivos específicos têm a finalidade de:

- Mostrar as recomendações do Tribunal de Contas do Estado com relação ao Controle Interno;
- Descrever as exigências do TCE, para a escolha do controlador interno;
- Descrever e analisar a implantação do Controle Interno na Prefeitura de Rancho Alegre;
- Descrever e analisar como é feita (critérios) a escolha do controlador interno por parte da Prefeitura Municipal;
- Mostrar possíveis sugestões de melhorias na escolha do controlador interno.

Para a realização dos objetivos gerais e específicos, a metodologia adotada é a observação in loco e a pesquisa bibliográfica em livros, jornais, cartilhas do tribunal de contas e internet.

Nesse sentido, a partir da descrição de como funciona o controle interno no município, da análise da forma é feita a escolha do controlador e dos critérios utilizados para esta escolha, a importância deste trabalho está em permitir que se

tenha um conjunto de elementos indicativos que possam contribuir para uma escolha mais adequada do controlador interno, pautada na realidade do trabalho desenvolvido pela controladoria.

Por fim, para o cumprimento dos objetivos traçados, neste trabalho foi desenvolvida a fundamentação teórica; abordando tópicos relativos ao controle interno, mostrando a definição de controle interno, baseado em livros, internet, e outros materiais fornecidos pelo Tribunal de Contas e apresentado um estudo de caso, no qual foram levantados os critérios adotados pela prefeitura para o controle interno e feitas sugestões e recomendações a partir dos questionários recebidos e de observações in loco.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 DEFINIÇÃO DE CONTROLE INTERNO

O termo controle interno possui significados diferentes para diferentes pessoas e a variedade de interpretações impede que haja um entendimento comum sobre controle interno.

Nos anos 90 o COSO¹ (Committee of Sponsoring Organisations), fez estudos afim de melhor entender o conceito de controle, chegando à seguinte conclusão:

Controle interno é um processo, executado pelo conselho de administração, gerência e outras pessoas de uma organização, desenhado para fornecer segurança razoável sobre o alcance de objetivos nas seguintes categorias: eficácia e eficiência operacional; mensuração de desempenho e divulgação financeira; proteção de ativos; cumprimento de leis e regulamentações.

A declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já prescrevia que a sociedade tem direito de pedir conta a todos os agentes públicos de sua administração. O dever de prestar contas é inerente a toda atividade pública e sendo assim, é de extrema importância os meios à disposição ou a serviço da sociedade, para o exercício do poder (BENDA, 2001).

Diante disso o controle interno deve ter por atribuição verificar se os atos que são praticados dentro da sua esfera municipal observam o Princípio Constitucional da Legalidade, que determina que toda ação administrativa deve estar pautada na lei, ou seja, o gestor deverá atuar somente nos limites que a lei determina.

O controle na administração pública brasileira passou a ser destaque a partir da Reforma Administrativa de 1967, no decreto nº 200/67, em seu artigo 6º, onde coloca o controle, ao lado do planejamento, entre os cinco princípios fundamentais que orientam a atividade pública. Mas esse controle parte da ideia de limitar o uso do poder, seguindo regras específicas necessárias para que o controlador não passe a se sobrepor sobre o controlado.

¹ COSO: é uma organização privada criada nos EUA em 1985, para prevenir e evitar fraudes nas demonstrações contábeis da empresa. É uma organização sem fins lucrativos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros, sobretudo pela aplicação da ética e efetividade na aplicação e cumprimento dos controles internos. (Em português: Comitê das Organizações Patrocinadoras.)

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, alargou o conceito de controle na administração pública para incluir a fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial de todos os entes federados e entidades da administração direta e indireta. Por isso, tem o dever da avaliação da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Em seu artigo 74 define o alcance e funcionamento do Controle Interno, afirmando que os Poderes Legislativos, Executivos e Judiciários manterão de forma integrada, sistema de controle.

Um sistema de controle interno adequado é estruturado pela administração para que possa propiciar uma razoável margem de garantia de que os objetivos e metas serão atingidos de maneira eficiente, eficaz e com a necessária economicidade. Isso significa que erros e procedimentos ilegais ou fraudulentos serão evitados e, na sua ocorrência, serão detectados e corrigidos dentro de curto prazo.

Como o sistema de controle interno exerce função administrativa, precisa de um sistema de informação e avaliação, com a finalidade de assegurar o cumprimento do planejado, sob pena de a condução dos negócios públicos se transformarem em uma improvisação. No entanto é a contabilidade governamental capaz de potencializar as informações necessárias, fazendo análises de natureza econômica, financeira, física, e de produtividade concernentes ao gerenciamento dos recursos públicas. (FILHO, 2008 p. 87).

Caso haja distorção no trabalho do controle interno, poderão causar consequências desastrosas para a administração, pois propiciará ao controle externo, uma interpretação equivocada da situação administrativa, podendo levar representações ao ministério público, formalizando processos no âmbito dos tribunais de contas, podendo chegar até a cassação do gestor público.

2.2 OBJETIVOS DO CONTROLE

O controle interno de uma organização é a combinação de informações, procedimentos, sistemas operacionais, políticas e outros instrumentos mantidos pela instituição.

Nesse conceito Attie (2000, p114) afirma que:

Um sistema de controle interno bem desenvolvido pode incluir o controle orçamentário, custos-padrão, relatórios operacionais periódicos, análises estatísticas, programas de treinamento de pessoal e, inclusive, auditoria interna. Pode também, por conveniência, abranger atividades em outros campos, como, por exemplo, estudo de tempos e movimentos, e controle de qualidade.

Já para Fêu (2003), o objetivo principal do controle interno na Administração Pública consiste em aplicar ações preventivas antes que as ações ilícitas, incorretas ou impróprias possam atentar contra os princípios da Constituição Federal e da própria Administração Pública. Está principalmente no art. 37, juntamente com seus incisos e parágrafos.

Este artigo define que o executivo deverá trabalhar dentro dos princípios básicos da administração pública, o LIMPE (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), derivando do poder-dever de autotutela que a administração tem sobre seus próprios atos e agentes.

Sendo assim, o controle interno opera na organização, compreendendo o planejamento e o orçamento dos meios, a execução das atividades planejadas e a avaliação periódica da atuação.

2.3 INSTRUMENTOS DO CONTROLE INTERNO

2.3.1 Controle Contábil

O controle contábil na administração pública, diz respeito ao procedimento de registro, controle e análise das diferentes operações de caráter orçamentário, financeiro e patrimonial. No entanto, os registros contábeis são objeto de análise por parte do órgão de controle, dos quais servem para verificação dos procedimentos levados a efeito pela administração, no tocante aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais da gestão pública.

Os órgãos de controle não estão limitados a mera verificação dos registros contábeis, também alcançam a retificação desses registros, quando errados.

A fiscalização contábil diz respeito aos procedimentos para a avaliação e certificação de que a contabilidade registra todos os atos e fatos contábeis, e validação das transações realizadas.

O controle contábil é considerado a espinha dorsal do sistema de informações econômico-financeiras, constituindo num instrumento indispensável em todos os enfoques do controle.

2.3.2 Controle Financeiro

O controle financeiro exerce movimentação financeira, desde o primeiro até o último dia do exercício, equilibrando o balanço financeiro que engloba as receitas e as despesas orçamentárias, juntamente com os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária.

Contudo, a fiscalização financeira verifica se a administração dos recursos financeiros está sendo realizada de acordo com as normas e princípios da administração pública, não somente em relação à arrecadação, gerenciamento e aplicação dos recursos, mas também as renúncias de receitas e concessões de auxílios e subvenções.

Por esses motivos, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Federal nº 101/2000), veio no sentido de acompanhar as finanças públicas, impondo severas penas aos administradores que descumprirem e regulando os gastos de acordo com as receitas e poderes de pagamentos de financiamentos públicos.

2.3.3 Controle Orçamentário

O controle orçamentário diz respeito à verificação da obediência ao princípio da legalidade, com relação à realização de despesas, sendo que o balanço orçamentário demonstra as receitas previstas e as despesas autorizadas, facultando ao controle o conhecimento do modo como se deu a execução da lei orçamentária.

As receitas públicas se acham necessárias e as despesas se encontram autorizadas na lei orçamentária, onde o poder público arrecada os recursos de que necessita e efetua os gastos visando à consecução do bem comum. Toda e qualquer despesa só pode ser validamente efetuada se estiver legalmente autorizada.

A fiscalização orçamentária verifica se as despesas estão previstas no orçamento anual e se foram executadas, confrontando-as com a Lei de Diretrizes

Orçamentárias e o Plano Plurianual, assegurando o cumprimento dos programas traçados pelos gestores.

2.3.4 Controle Patrimonial

O controle patrimonial diz respeito ao patrimônio público e que se acham reflete no balanço patrimonial, abrange o conhecimento dos bens permanente, bem como os responsáveis por sua guarda e administração.

A fiscalização patrimonial compreende o controle de todos os materiais e imateriais, dotados de valor econômico atual ou futuro, onde afeta a atividade administrativa.

2.3.5 Controle Operacional

Para Maximiliano (2000), o controle operacional focaliza as atividades e o consumo de recursos em qualquer área funcional. Cronogramas, diagramas de procedências e orçamentos são as principais ferramentas de planejamento, e simultaneamente de controle operacional.

Sendo assim, o controle operacional faz o acompanhamento e avaliação das ações empreendidas pelas entidades para alcançar seus objetivos institucionais, quanto aos aspectos de economia, eficiência e eficácia.

2.4 FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 passou a referir-se ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, definindo atribuições e valorizando o controle interno como conjunto de atividades. Do qual as atribuições foram expressas na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 59, ficando patente a necessidade de institucionalização do sistema, mediante lei que disponha sobre seu funcionamento e autorize a criação de seu órgão central.

No entanto, nos municípios, qualquer que seja seu porte, deverá ser criada uma unidade na estrutura organizacional, ou pelo menos um cargo que assuma a

atividade de coordenação e avaliação do Sistema de Controle Interno, como serviço de apoio a administração.

A instituição de um sistema de controle interno deve ser por meio de Lei Municipal, que disponha sobre o exercício de suas atribuições e que determine a criação de seu órgão. Deverá atender ao disposto do artigo 31 da CF 88, ou seja, a instituição do sistema de controle interno, por intermédio de lei, propicia a participação do poder legislativo na definição das regras sobre seu funcionamento.

Segundo Cruz (2003, p.59) esse documento deve retratar como a comunidade (município) vê a questão e não apenas a visão do chefe do Poder Executivo, o qual, de certa forma, subordina-se ao sistema, por não ser admissível sua formatação através de decreto, portaria ou outro instrumento de iniciativa do prefeito.

Ainda de acordo com o autor, a utilização da lei municipal específica para instituir o sistema de controle interno tem o condão de balizar o seu funcionamento de acordo com os anseios da sociedade, assim como proteger o sistema criado das possíveis modificações advindas da vontade unilateral do prefeito.

Todos os integrantes da administração municipal, tanto o prefeito, como os secretários municipais e os ocupantes dos cargos de primeiro escalão não podem ver o controle interno como um empecilho ou entrave a sua gestão e deverão estar convencidos da importância do efetivo funcionamento do sistema de controle, e do aprimoramento que este pode proporcionar a sua gestão.

Visando acreditar na importância do controle interno e demonstrando isso na prática, com atitudes positivas, favorece a criação de um saudável ambiente de controle em todas as áreas da organização.

2.4.1 O Papel do Controlador no Município

O controlador deverá adotar uma visão sistêmica da administração pública, dialogando com pessoas de diferentes áreas técnicas e obter amplo conhecimento sobre a administração pública, devendo sempre estar amparado legalmente para o exercício do cargo, possuir as qualificações necessárias a executar a função de maneira satisfatória.

Segundo KOLIVER (2005, p. 32), as funções do controlador poderão ser as de analista, assessor, assistente, auditor interno ou externo, conselheiro, consultor,

controlador de arrecadação, controller, educador, escritor ou articulista técnico, escriturador contábil ou fiscal, executor subordinado, fiscal de tributos, legislador, organizador, perito, pesquisador, planejador, professor ou conferencista, redator, revisor.

Diante desse contexto, o papel do controlador, são atividades de controle, organização e informação permanente, portanto, não podem ser executadas por terceiros ou servidores que não sejam do quadro efetivo do controle.

De acordo com KOLIVER, o controlador não tem privilégios hierárquicos sobre as unidades administrativas que não estejam vinculadas a sua função, devendo este exercer apenas influência técnicas sobre todos os servidores e gestores das outras unidades.

Porem algumas prerrogativas e garantias deve assistir o controlador, de acordo com o Princípio Constitucional da Legalidade, devendo ser previstas em lei no âmbito municipal, como, ser escolhido entre os servidores de carreira mediante alguns parâmetros técnicos, como grau de instrução e trabalhos desenvolvidos, ter livre acesso a todos os departamentos e informações, entre outros.

Mas por outro lado, as vedações também devem estar previstas na legislação, para o exercício da função, como deter vinculações partidárias, ser ocupante de cargos comissionados.

2.5 COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DE TRABALHO

Segundo CRUZ e GLOCK (2003), para a criação dos cargos necessários ao funcionamento da unidade de controle interno, existem dois caminhos alternativos que podem ser adotados: Concurso Público e Nomeação de funcionário.

O primeiro caminho será por meio de concurso público. O Executivo cria a lei determinando a realização do concurso, para o cargo do controle interno, indicando nível de escolaridade e salarial, e após a aprovação do Legislativo, segue todos os trâmites legais para a realização do mesmo, e por conseqüência a contratação do aprovado.

O segundo caminho, o Executivo nomeia um servidor do quadro próprio para assumir a função de controlador, recebendo função gratificada.

Esse método é o mais usado pelas prefeituras, mas é prejudicial para a administração pública, uma vez que a cada mandato troca de comando.

Essa unidade de Controle Interno deve possuir vínculo direto com o prefeito municipal, mas a atividade executada pelo titular é de confiança do município e não do atual gestor, caso contrário, a eficácia será a mínima possível, uma vez que ficará a visão e a vontade do prefeito, tornando o órgão inoperante.

Mas a legislação vigente e os regulamentos do Tribunal de Contas do Estado tendem a transformar o controle interno num verdadeiro aliado do controle externo nas prefeituras municipais. Daí a importância de um profissional concursado no comando do controle interno, pois traz garantias ao controle externo (Poder Legislativo, e Tribunal de Contas) que a fiscalização será desempenhada conforme manda a lei, sem a influência do gestor público. Por isso, para a composição dos cargos devem existir requisitos mínimos, como possuir escolaridade de nível superior, demonstrar conhecimentos sobre as legislações vigentes, bem como matérias orçamentárias, financeiras e contábeis, além de dominar os conceitos de controle interno e de auditoria.

Por outro lado, os demais integrantes do sistema de controle interno, nos municípios, principalmente dos municípios de pequeno porte, são todos funcionários do quadro permanente de pessoal da prefeitura. Tendo, entre suas atribuições, responder pela implementação das rotinas e procedimentos de controle, recomendados pelas Unidades de Coordenação, acompanhando o efetivo funcionamento do controle, encaminhando situações de irregularidades e/ou denúncias, que vierem ao seu conhecimento, adotar providências para as questões relacionadas ao Tribunal de Contas.

2.5.1 Servidores das Unidades de Controle Interno

O servidor da Unidade de Controle Interno deve adotar comportamento ético, cautela, zelo profissional, dentro do exercício das suas atividades, mantendo independência que assegura a imparcialidade do seu julgamento, principalmente nas fases de planejamento, execução e emissão da sua opinião, bem como em todos os aspectos relacionados às suas atividades. Esse servidor deverá adotar comprometimento técnico-profissional e estratégico, permitindo capacitação,

utilização de tecnologia atualizada, bem como compromisso com a missão institucional.

2.6 RELAÇÃO ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS E O CONTROLE INTERNO

Antes da carta de 1967, o regime constitucional afirmava que todos os atos relacionados à execução de despesas necessitavam de registro prévio junto ao tribunal de contas. Devido ao grande volume de documentos, esse controle era apenas um ato simbólico, que, na grande parte, a corte de contas, chancelava as despesas encaminhadas para registro.

A constituição de 1967 incluiu as condições indispensáveis para a eficiência do controle externo, para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa, necessitando a integração entre controle interno e externo.

Já a constituição de 1988, inovou ao estabelecer a vinculação entre o controle interno e controle externo, operando de forma integralizada. O artigo 74, em seu primeiro parágrafo, recomenda que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, darão ciência ao Tribunal de Contas da União.

Porém, é necessário que os responsáveis pelo sistema de controle estejam protegidos de constrangimentos e pressões hierárquicos, de notificar o tribunal de contas em caso de ocorrência de irregularidades na administração.

Alem disso, Silva (1993, p. 57), afirma que:

Em consequência, é de se esperar que o controle interno, mediante um fluxo de informações ininterruptas, viabilize um dos objetos centrais do controle externo, que é o de acompanhar atualizadamente a realização das contas públicas. Por sua própria natureza, o controle interno, em suas diversas modalidades, tem condições de realizar esse trabalho, por estar localizado na entranha das contas. Por sua vez, a eficácia do sistema externo aumentaria sensivelmente se o interno, em tempo hábil, o mantivesse de igual modo informado de ocorrências questionáveis, abusos, irregularidades e desvios porventura constatados durante a execução dos programas governamentais.

Além do mais, é de responsabilidade do poder executivo a efetiva atuação do controle interno, prestando todo auxílio possível para viabilizar a execução de tais atividades, vistas ao cumprimento de suas atribuições constitucionais de apoiar o controle externo.

No entanto, o exercício do controle interno faz parte da Administração Municipal, subordinado ao gestor público, tendo a função de acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas com vistas ao atendimento da legislação pertinente.

Enquanto o Controle Externo pode ser exercido por órgãos autônomos e independentes da Administração, exercendo a fiscalização, conforme atribuições contidas na CF 88. Os Tribunais de Contas devem verificar se os atos praticados pela administração estão em conformidade com as normas vigentes, verificando as questões contábeis, finanças, operacionais, orçamentárias e patrimoniais.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

3.1 LOCAL DO ESTUDO

O município de Rancho Alegre D'Oeste, sede da Prefeitura Municipal objeto deste estudo, está localizado ao oeste do Estado do Paraná na região da COMCAM², à aproximadamente 540 km da capital Curitiba, conforme localização demonstrada na figura 01.



Figura 01 – Localização geográfica do município de Rancho Alegre D'Oeste.

3.2 TIPO DE PESQUISA OU TÉCNICAS DE PESQUISA

Para a realização desta pesquisa foram utilizadas: observação in loco, pesquisas bibliográficas e questionários, cujo objetivo foi obter informações a respeito do controle interno do município de Rancho Alegre D'Oeste.

A pesquisa bibliográfica, segundo Lakatos (1997), consiste na análise e interpretação de livros, periódicos, textos legais, documentos, manuscritos, revistas, dissertações, dentre outros.

² COMCAM – Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão. Essa região engloba 25 municípios.

A observação in loco é uma técnica bastante utilizada neste estudo, uma vez que se tem uma visão do que acontece na prática, onde se coletam as informações das experiências ali vividas. É uma pesquisa que exige muita atenção por parte do pesquisador.

A entrevista foi outro método utilizado, pois o entrevistado lhe dá as informações que o pesquisador, pretende saber, é importante, pois levanta os pontos mais interessantes da pesquisa. A pesquisa compreende perguntas estruturadas e semi- estruturadas.

Foi realizada uma única entrevista, com um único entrevistado, contendo 11 questões.

3.3 COLETA DOS DADOS

Para coleta de dados foram utilizados instrumentos de pesquisa bibliográfica, observação in loco, e conversas informais com o atual e ex-controlador e questionário aplicado ao coordenador do Controle Interno, a fim de obter as informações necessárias para a construção das análises realizadas.

3.4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados foi feita através de análise qualitativa, tendo como finalidade detalhar a forma de funcionamento do Controle Interno no Município em questão.

Já os questionários deram uma visão mais pessoal de como é o controle interno municipal, onde o controlador expõe sua opinião a respeito do funcionamento do controle no município de Rancho Alegre D'Oeste.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O funcionamento e a manutenção dos controles internos são de responsabilidade do gestor público. Ao órgão central cabe avaliar, diagnosticar, propor melhorias e orientar os responsáveis pelo controle.

No município precisa melhorar muito o funcionamento do controle interno, pois o gestor julga inviável a utilização de Unidade de Controle Interno, pois o que de fato existe é um controlador interno, onde este pertence a área de contabilidade, sendo escolhido ao final de cada PPA.

4.1 ANÁLISE DO ESTUDO

Com relação ao questionário efetuado ao controlador interno do município, o mesmo está no comando não por critérios de avaliação (concursos, teste seletivo), mas sim por decisão do Executivo, que o nomeou para exercer esta função. Essa nomeação se dá ao final de cada PPA (Plano Plurianual), caso o Executivo decida mudar o controlador ele tem esse direito de acordo com a legislação, do contrário certamente permanecer o mesmo.

Destaca que a Unidade de Controle Interno emitiu pareceres de orientações de irregularidades e o Poder Executivo, acatou todos os pareceres até hoje efetuados, sem nenhuma contra ou crítica.

Sendo esses pareceres, nunca tiveram a tentativa de formular erroneamente, com a intenção de ludibriar o Tribunal de Contas. Pois todas as prestações de contas mandadas ao tribunal devem estar acompanhadas desses pareceres do controlador, e caso mandasse sem esse parecer, o Tribunal de Contas, não julga as contas do município, e a recomenda a reprova. Portanto a prefeitura nunca mandou suas contas sem o parecer do controlador interno.

Informa que se porventura notar algum indício de irregularidade, ele notificará primeiramente o chefe do referido departamento, com o objetivo de corrigi-las, e caso a persista, o Executivo seria informado, onde deverá tomar as devidas providencias. Caso as providencia não forem tomadas, será encaminhado ao Tribunal de Contas para a sua devida apreciação.

Uma Lei Municipal dispõe sobre o profissional do controle interno, onde lhes dá todas as garantias sobre sua atuação na administração municipal, garantindo independência profissional para o desempenho das atividades na administração direta e indireta. Essa lei garante que o controlador trabalhe de forma imparcial.

De acordo com a Lei Municipal nº 333/04/2007, em seu artigo 14, o controlador tem o direito de acesso a quaisquer informações, documentos, banco de dados indispensáveis e necessários ao exercício das funções do controle interno e é feito através de instrumentos de comunicação/solicitação utilizados pelo próprio controle. Caso necessite, o chefe do referido departamento, não deverá obstruí-lo de ter acesso aos materiais que o controlador precisa para sua devida averiguação.

Ainda de acordo com o estudo, o controlador destaca que para melhor funcionamento do controle interno no município precisa de melhores ferramentas; como aquisição de software mais avançados na área específica, mais cursos de aprimoramento, uma área específica no tribunal de Contas do Estado, para que possa receber as demandas do Controle Interno e fazer constantes reuniões com os departamentos da Administração, no objetivo de conscientizar qual é a função do controle interno, mais precisamente a função do controlador.

Mas também é necessário investir no profissional que executa o controle, por isso o controlador já fez vários cursos tais como: sistema de informações municipais (prestações de contas), jornada jurídica de orientação jurídica (admissão de pessoal na administração pública), transferências voluntárias municipais e estaduais (execução e prestação de contas). Ainda precisa de mais cursos de aprimoramento ao controlador, afim de melhor desempenhar suas atividades.

E por fim, o controlador destaca que com a implantação do controle interno municipal, este município ganha mais poder de fiscalização nos setores da administração, melhorando assim o relacionamento com os órgãos competentes de fiscalização externa.

O controlador deve trabalhar sempre de acordo com a legislação vigente, e muitas vezes têm sempre consultas com o Tribunal de Contas, no intuito de sanar possíveis dúvidas no exercício de sua atividade.

4.2 IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS

O controle interno nos municípios é um recurso organizacional importante para tomada de decisão, gera benefícios e economias na sustentabilidade da gestão pública municipal. Dão orientações e suportes concernentes a legalidade e economicidade, nas áreas afins, coletando diversos indicadores. O controle é um sistema decisório para questões coletivas.

O controle interno tem suma importância no controle dos gastos públicos, uma vez que serve para evitar o abuso do poder, erro, fraude e principalmente, a ineficiência. É responsável pelo o cumprimento dos objetivos e metas traçadas, produzindo dados contábeis e protegendo os ativos. É um poderoso instrumento gerencial, através da transparência das atividades administrativas.

Portanto tem a finalidade de garantir que a administração pública atue em consonância com princípios constitucionais, como da legalidade e da eficiência, assegurando melhor o aproveitamento dos recursos públicos e a ótima qualidade dos serviços prestados a população, zelando pela coisa pública.

Com isso a Constituição Federal de 88, e posteriormente a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), veio com o objetivo de prevenir o desperdício dos recursos públicos, desbancarem a ilegalidade e a improbidade, impedindo lesões ao patrimônio público. Têm-se o objetivo de dar equilíbrios as contas públicas, com medidas preventivas e corretivas, entre receitas e despesas.

No entanto, o controle interno não fica unicamente aos enfoques adstritos às funções de contabilidade e finanças, abrange todos os aspectos que envolvem as operações da administração pública. Por isso, o controle deverá ser aplicado e monitorado de forma continua dentro da organização, onde se tem efeito preventivo sobre os procedimentos adotados.

O controle irá colaborar para o alcance de uma boa gestão, passando periodicamente informações a administração superior, relacionadas às áreas administrativas, contábil, operacional, onde estão sendo controladas. Agindo assim, o controle servira para auxiliar o gestor, oferecendo servidos de qualidade a população. Sendo assim o controle torna-se uma característica importantíssima, onde fortalece a integridade da gestão pública; atesta e resguarda a excelência conduta e bom desempenho do gestor.

A figura a seguir mostra como deveria ser o organograma municipal com a implantação do Sistema de Controle Interno, de acordo com as recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.



Figura 02 – Organograma (do autor), baseado nas recomendações do TCE

Este seria o organograma ideal perante o Tribunal de Contas, julga-se como sendo o segundo cargo mais importante da hierarquia, ficando abaixo apenas do gabinete do prefeito, tornando assim o segundo prefeito.

Mas por outro lado, caso o município não possuir um Sistema de Controle Interno (SCI) deverá no mínimo a uma Unidade de Controle Interno (UCI), unidade esta que deverá ter um controlador.

Esse por sinal é a realidade de Rancho Alegre D'Oeste, por ser uma cidade de pequeno porte, a Unidade de Controle Interno fica situado na Secretaria da Fazenda, mais precisamente na área da contabilidade. Como podemos observar na figura a seguir, a UCI, não tem seu devido lugar no organograma funcional.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

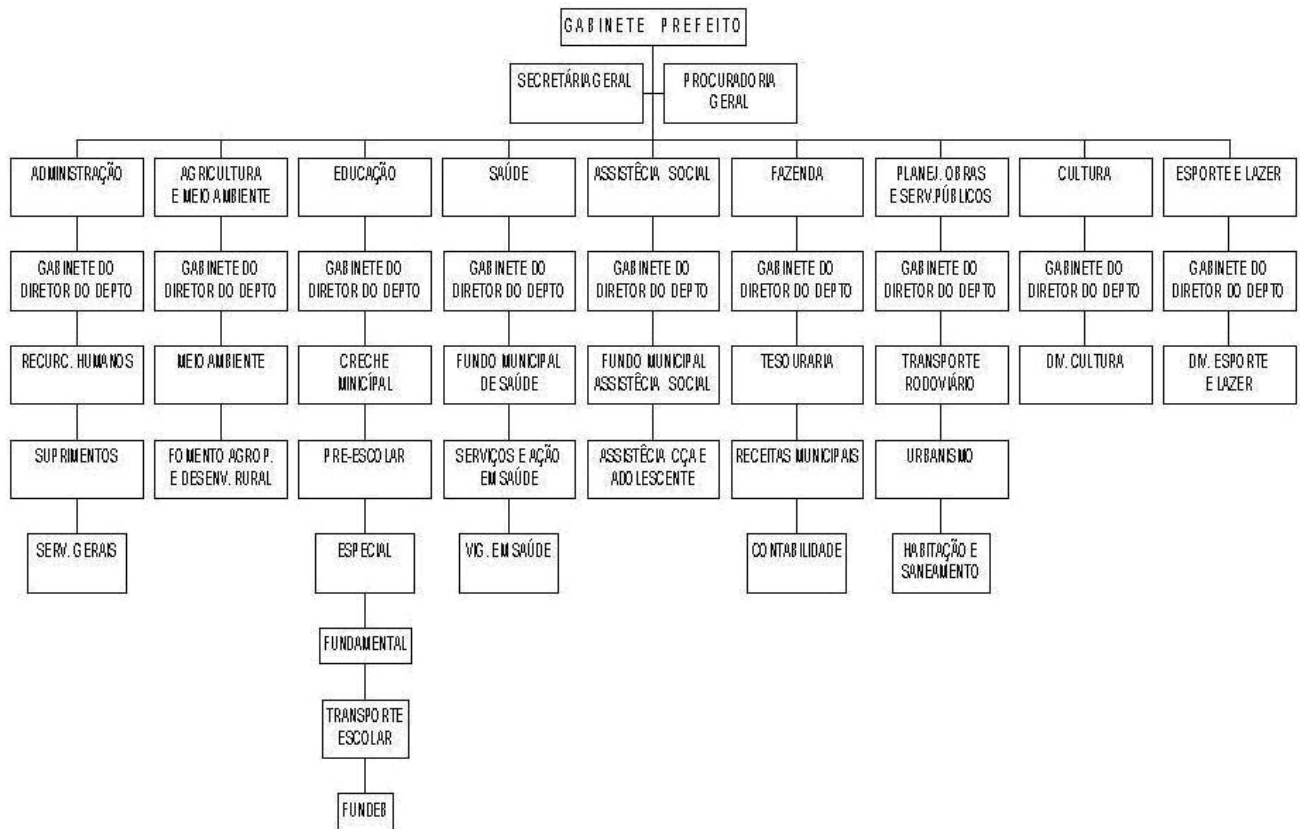


Figura 03 – Organograma Funcional de Prefeitura de Rancho Alegre D'Oeste.

Ainda falta para que o município adote corretamente o funcionamento do Sistema de Controle Interno, creio que uma vez adotado, o controlador terá mais autonomia de executar suas atividades, tendo mais poderes de fiscalização.

4.3 A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO MUNICÍPIO DE RANCHO ALEGRE D'OESTE

O município de Rancho Alegre D'Oeste, baseado no artigo 31 da Constituição Federal e artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000, implantou da seguinte forma o Controle Interno:

- Aprovou uma Lei Municipal dando atribuições e poderes ao controlador;

- Aprovou uma atividade orçamentária dando condições de orçamento e financeiro para suprir as necessidades de investimentos no setor, onde está localizada dentro do Setor de Assessoria do Gabinete do Prefeito;
- Nomeou um Servidor Efetivo do Quadro para a função de controlador, condizente com a lei criada para tal finalidade;
- O servidor no cargo tem todas as atribuições pertinentes e assim o faz administrando essa unidade, sozinho, pois o porte do Município num suporte uma equipe de controladores e sim 01 apenas consegue suprir a necessidade de tal responsabilidade;
- A estrutura administrativa fica diretamente dentro do Paço Municipal;
- Tal estrutura comporta equipamentos de informática e mobiliário necessários ao seu funcionamento;
- Todo o material de consumo e de expediente é de responsabilidade do Município;
- O Município investe em capacitação do mesmo;
- Todo o dado necessário para compor uma análise, é obtida de todos os departamentos, através de forma informal e formal quando necessário;
- Tem o mesmo a obrigação, pois trata de suas atribuições, acompanharem todos os processos, citando Licitações, Obras, Convênios, Gastos gerais e Constitucionais Legais, Quadro de pessoal, Audiências, publicações, Arrecadação, Pagamentos, Compras, Leis, Decretos, Portarias, Controle Patrimonial, Controle de Frotas e outros;

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

Diante dos estudos feitos e das permanentes discussões e observações, considero que a forma da escolha do controlador interno no município é uma escolha de extrema importância, onde o Executivo terá que nomear o responsável pela unidade, onde está pessoa deverá ser de sua confiança, para que trabalhem lado a lado, sendo seu aliado nas decisões das melhores aplicações dos recursos nas diversas áreas do município.

As recomendações do Tribunal de Contas para a nomeação de um servidor do quadro efetivo, são pelo menos; nível superior; detentor de no mínimo cinco anos de efetivo exercício dentro da administração pública. Não poderá exercer a função de, o servidor que deter cargo de comissão, estiver no estágio probatório, realizarem atividade político-partidária. O atual controlador interno atende todas essas recomendações.

O município não possui um Sistema de Controle Interno como determina a lei, mas tem suas brechas e recomendação do tribunal que em caso de não possuir, o município deverá implantar uma Unidade de Controle Interno, com um cargo de controlador. Foi esse o caminho que o município de Rancho Alegre D'Oeste adotou, por julgar inviável a implantação de um SCI, uma vez que um único servidor consegue executar a tarefa com a máxima precisão.

Segundo Toledo Jr. e Rossi (2005), afirma que nos pequenos municípios, que representam 93% da Federação, fica muito difícil para o servidor efetivo desempenhar o controle interno, pois denunciando irregularidades, ficara ele em situação delicada junto ao denunciado; sendo que este na maioria das vezes é agente político com relativa influência na comunidade, e por outro lado, omitindo-se na denuncia, responde solidariamente pelo desvio fiscal, de acordo com o art. 74, Inciso 1 da CF.

Diante desse contexto, a escolha do controlador interno torna-se um processo complicado, uma vez que fica totalmente a cargo do Executivo, tornando o cargo uma questão política.

Por isso, o profissional que irá coordenar a Unidade de Controle Interno, deverá ser um servidor que tenha atuação de forma imparcial, não tendo medo de denunciar possíveis irregularidades, fazer notificações, servidor este, deverá atuar conforme manda a lei, e não como o gestor determina.

Sem contar que tem a questão da repentina troca de controlador, onde ao final do PPA, o atual gestor poderá escolher um novo ocupante do cargo, isso atrapalha o funcionamento, pois até pegar o andamento dos trabalhos do controle interno, requer muito tempo, e cursos de aprimoramento. Ou seja, necessite de gastos extras, pois a cada novo mandato, com certeza entrará um novo controlador.

Também atrapalha, pois como o funcionamento da administração pública é uma corrente, se este departamento ficar parado, atrasa os demais departamentos, pois muitas vezes necessitam de um parecer desta unidade para prosseguir com seus trabalhos.

Muitas vezes o profissional que irá assumir o controle interno, nem se quer tem conhecimento do que realmente significa, ele quer simplesmente o cargo, sem pensar na responsabilidade que terá pela frente.

E por se tratar de um cargo político, o antecessor do controlador interno, nem se quer tem a intenção de ajudar o seu sucessor, discriminando-o por ter entrado em seu lugar, onde dificulta ainda mais exercer a função do controle. Sem contar que tem a omissão de informações importantes ao procedimento dos trabalhos.

O controlador deverá cumprir o PPA (segundo ano do mandato do antecessor até primeiro ano do sucessor), mas caso o atual gestor tiver a intenção de trocar o comando por algum motivo, não deverá isolar o atual controlador, deixando de lado, ou até mesmo deslocar para outro setor, deverão terminar o tempo de serviço da melhor maneira possível, pois um depende do outro.

Diante desse contexto, podemos dizer que um melhor funcionamento do controle, seria a descentralização do sistema de controle interno da administração pública, ou seja, o controlador não possuir vínculo com a Administração, como acontece atualmente onde esse controlador é nomeado pelo poder executivo.

Diante de todo estudo aqui efetuados, sugiro que o Coordenador da Unidade do Controle Interno, não tenha nenhum tipo de vínculo com o Poder Executivo, onde o controlador interno teria vínculo apenas com o Tribunal de Contas.

A forma da escolha do controlador interno seria por meio de concursos públicos na esfera estadual, pelo órgão do Tribunal de Contas do Estado com o cargo de controlador interno, pois dessa forma, o controlador não teria vínculo com o Poder Executivo, facilitando seu trabalho, pois o mesmo não teria a pressão que existe hoje, onde o nomeado pelo Executivo o fiscalize. Com isso o Tribunal de Contas teria um funcionário em cada município.

Não seria uma maneira fácil, mais com certeza seria muito mais útil e confiável ao Tribunal de Contas e ao próprio Poder Executivo, pois a Unidade de Controle Interno, não dependeria do administrador público, mas sim do Tribunal.

Outro ponto importante para o sucesso do controle interno, seria a conscientização de todos os funcionários públicos, que trabalham direto ou indiretamente, principalmente os chefes de departamentos, com reuniões periódicas repassando todos os requisitos que o Tribunal de Contas passa ao controlador.

Cabe ressaltar que a principal finalidade do controlador interno municipal é proteger o patrimônio público, através de procedimentos de auditoria interna, voltados para a fiscalização preventiva e o acompanhamento dos controles, dos registros e da aplicação de recursos públicos em todas as atividades do Poder Executivo.

Destacando ainda, que o controle interno tem como objetivo, não fiscalizar e punir, mas sim orientar o cumprimento de metas e execução de orçamentos ao administrador.

E por fim, o controlador tem na sua obrigação, enviar caso necessite, notificações a quem deva, não tornando responsável solidário.

Com relação ao local de funcionamento do controle interno, o mesmo está no mesmo local desde a criação da UCI, dentro da prefeitura, num local onde são dividido por balcões, documentos fica expostos, tendo fácil acesso e constante circulação de pessoas.

Já que o controle é exercido dentro da prefeitura o mesmo deveria ser numa sala reservado, tendo acesso somente o controlador ou alguém que o mesmo permitir o acesso. Com isso terá tranquilidade e segurança na execução de suas tarefas.

6 CONCLUSÃO

Após todo o conhecimento na área de Controle Interno, chega-se conclusão que o mesmo surgiu com o objetivo de dar orientação ao administrador público, impedindo que o mesmo tenha possíveis desvios de conduta, impedindo-o de fugir das suas responsabilidades administrativas.

Mas, para isso acontecer de fato, os municípios independentemente de seu porte, deverá possuir pelo menos uma unidade de controle interno, juntamente com um cargo que assuma as atividades do controle interno.

A implantação de um Sistema de Controle Interno na Administração Pública é uma exigência legal. Em nossa Constituição Federal, esta exigência está expressa em seus artigos 31, 70 a 75, onde se enfatiza a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, Estados e Municípios.

Segundo Castro (2007, p.155), o Controle Interno na Administração Pública é parte integrante do Sistema de Controle Interno, sendo que este comporta além dos órgãos de Controle Interno, uma estrutura para orientação do agente e para um complexo controle da organização.

O Sistema de Controle Interno é essencial para a Gestão Pública, para que esta possa sanar suas eventuais falhas, verificar seus atos em conformidade com o ordenamento jurídico, bem como analisar e avaliar os resultados obtidos, com a finalidade de buscar a máxima eficiência.

Alem do mais, torna-se uma peça fundamental para o controle das contas públicas, onde se destaca por dar apoio ao controle externo. Implicam na compreensão mútua de papéis e posturas desempenhadas pelo agente do controle interno municipal, e conseqüentemente as ações de fiscalização e auditoria exercidas pelo controle externo. Sem falar, que ao controlar os gastos públicos, este poderá propiciar inúmeros benefícios à população, como educação, saúde, habitação, segurança e outras tantas melhorias na qualidade de vida da população.

O Controle Interno tem o como objetivo primordial, o cumprimento de metas e execução de orçamentos, avaliando a gestão dos administradores públicos quanto à eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos.

Diante desse contexto, veio a Lei de Responsabilidade Fiscal, e seus artigos, tendo o objetivo de assegurar a transparência do poder executivo, fazendo com que

seja cumprida às metas estabelecidas sem se quer colocar as finanças do município em risco.

A LRF entrou com o objetivo de dar fim ao desperdício dos recursos públicos, pondo fim ao alto endividamento dos municípios, com financiamentos estaduais e federais, a fim de fazer construções, aquisições de veículos, entre outros. Com isso o gestor se auto promovia diante da população, fazendo as benfeitorias, mas na realidade o seu sucessor era quem ia pagar toda dívida feita.

Diante disso, nos anos 2000, ou seja, após a vigência da Lei de Responsabilidade fiscal, nada mais pode ser feito como antigamente, hoje há todo um estudo, medindo o nível de endividamento que o município pode chegar.

Podemos dizer que um melhor funcionamento do controle, seria a descentralização do sistema de controle interno da administração pública, ou seja, o controlador não possuir vínculo com a Administração, como acontece atualmente onde esse controlador é nomeado pelo poder executivo.

Com isso, nota-se que o Controle Interno é um mecanismo onde o administrador público pode se embasar, oferecendo possibilidade de apontar falhas, que podem ser facilmente evitadas, não dando margem a sanções de natureza administrativa, civil ou criminal.

O que realmente precisa, é o gestor público entender que o controle interno surgiu como auxílio para sua própria administração. Precisa compreender que é seu aliado no controle das contas públicas e não um empecilho que lhes pode atrapalhar, se alguma vez o controle não for de acordo com suas atitudes, poderá ter a certeza de que lá na frente terá muita dor de cabeça. Então, é muito importante a aliança do controle interno e o gestor público.

Portanto, o Controle Interno não depende apenas de leis que dão obrigatoriedade ao controle, mas também da vontade do gestor em qualificar seu corpo de servidores, com treinamentos na área de Administração Pública, afim de melhor satisfazer o funcionamento do sistema de controle. De que adiante o gestor implantar o controle conforme manda a lei, se não dá o respaldo para o controlador trabalhar, deverá confiá-lo dando total autonomia de trabalho.

REFERÊNCIAS

ATTIE, William. **Auditoria: Conceitos e Aplicações**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em:

http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/index.shtml Acesso 15 de agosto de 2011.

BRASIL. Decreto Lei nº 579/38 de 30 de julho de 1930. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=51&sub=128&sec=8>, acessado em 10 de agosto de 2011.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

COSO (Committee of Sponsoring Organisations). Disponível em:

http://books.google.com.br/books?id=au1TQ7CPCYAC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em 31 de agosto de 2011.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle Interno nos municípios** 3ª Ed, São Paulo: Atlas, 2003.

Decreto-Lei nº 200/67. Disponível em:

<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-normaatualizada-pe.html>

FÊU, Carlos Henrique. **Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de accountability**. 2003. Disponível em:

<http://jus.uol.com.br/revista/texto/4370/controle-interno-na-administracao-publica>. Acesso em 25 de agosto 2011.

FILHO, Antonio José. **A Importância do Controle Interno na Administração Pública**, Universidade Estadual do Piauí. Piauí. 2008. Disponível em:

http://www.ufpi.br/subsiteFiles/parnaiba/arquivos/files/rd-ed1ano1-artigo6_antoniofilho.PDF. Acesso em 31 de agosto de 2011.

_____. (2008 apud BRENDA, 2001, p.85). Disponível em:

http://www.ufpi.br/subsiteFiles/parnaiba/arquivos/files/rd-ed1ano1-artigo6_antoniofilho.PDF. Acesso em 31 de agosto de 2011.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1997.

Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm acesso em 17 de agosto de 2011.

Lei nº 4.320/64. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/129075/lei-de-normas-gerais-de-direito-financeiro-lei-4320-64>, acesso em 12 de agosto de 2011.

KOLIVER, Olivio. **A Contabilidade e a Controladoria, Tema Atual e de Alta Relevância para a Profissão Contábil**. Porto Alegre: CRCRS, 2005

MAXIMINIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à administração**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2000. Disponível em: http://web03.unicentro.br/especializacao/Revista_Pos/P%C3%A1ginas/5%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Aplicadas/PDF/6-Ed5_CA-SA_Instr.pdf acesso em 19 de setembro de 2011.

PARANÁ. Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Lei Complementar nº 113 de 15 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=7482&codItemAto=64003>, acesso em 15 de agosto de 2011.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. **O papel do controle interno na Administração Pública**. 2010. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/necon/pciap.pdf> >. Acesso em 18 de agosto de 2011.

TOLEDO Jr., F. C. e ROSSI, S. C. **A Lei 4.320 no contexto da Lei de responsabilidade Fiscal**. São Paulo: NDJ, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Roteiro da Entrevista Estruturada e Semi-estruturada realizada com o Coordenador da Unidade de Controle Interno do Município de Rancho Alegre D'Oeste/PR.

Nome:

Você concorda em participar desta entrevista?

Profissão anterior:

Profissão atual:

Área de formação:

Pós-Graduação:

1. Como você chegou ao comando da Unidade de Controle Interno?
2. Você possuía algum conhecimento de Controle Interno, antes de assumir o comando do controle?
() Não () Sim
3. Alguma vez a Unidade de Controle Interno emitiu um parecer de possíveis irregularidades e o Poder Executivo não o acatou? Como ocorreu?
4. Tem Interferência do Poder Executivo nos seus pareceres (no sentido de alterar, modificar), ao Tribunal de Contas do Estado?
() Não () Sim
5. Já ocorreu do Executivo mandar as prestações de contas ao Tribunal de Contas do Estado, sem o parecer da Unidade do Controle Interno?
() Não () Sim
6. Quais medidas são adotadas, quando toma ciência de indícios de irregularidades?
7. Sabemos que a coordenação da Unidade de Controle Interno é feita por um servidor do quadro próprio, nomeado perante lei. Nesse caso como fica a postura do controlador, sabendo que foi o Chefe do Executivo que o nomeou para fiscalizar as suas ações?
8. Segundo a Lei do Sistema de Controle Interno, os integrantes do controle têm acesso a quaisquer documentos, informações e banco de dados. Isso de fato acontece na prática? Como é feita?
9. No seu ponto de vista, o que pode ser feito para melhorar funcionamento do Controle Interno nos Municípios.
10. Quais treinamentos você já fez?
11. No seu ponto de vista, quais as mudanças o município sofreu com a implantação do Controle Interno?

ANEXO A: MODELO DE PARECER EMITIDO PELO CONTROLE INTERNO

MODELO DE PARECER

PARECER DO DIRIGENTE DO CONTROLE INTERNO

AVALIAÇÃO DA GESTÃO
(PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL)

Em atenção às exigências legais, notadamente o art. 74 da Constituição Federal e regulamentação própria desta Unidade Federativa, e à vista dos elementos que integram o presente processo de Prestação de Contas Anual, exercício de 2010, da Prefeitura Municipal de Rancho Alegre D Oeste PR, tendo por base os resultados do acompanhamento consubstanciado no presente Relatório, que é pela (REGULARIDADE, IRREGULARIDADE OU RESALVA) da gestão praticada pelos responsáveis no período avaliado, concluo que o processo encontra-se em condições de ser submetido ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, sem prejuízo do encaminhamento das considerações e/ou recomendações aqui presentes para conhecimento e providências da Entidade.

Rancho Alegre D'Oeste - PR, em XX de XXXXX de XXXX.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
COORDENADOR DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO

ANEXO B: LEI MUNICIPAL DA CRIAÇÃO DO CONTROLE INTERNO

PROJETO DE LEI Nº 333/04/2007

SÚMULA “Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno Municipal nos termos do artigo 31 da Constituição Federal e artigo 59 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000; cria a Unidade de Controle Interno do Município de Rancho Alegre D’Oeste, e dá outras providências”.

A CÂMARA MUNICIPAL DE RANCHO ALEGRE D’OESTE, Estado do Paraná, aprovou a seguinte LEI:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º - Esta Lei estabelece normas gerais sobre a fiscalização do Município, organizada sob forma de Sistema de Controle Interno Municipal, especialmente nos termos do art. 31 da Constituição Federal e art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e tomará por base a escrituração e demonstrações contábeis, os relatórios de execução e acompanhamento de projetos e de atividades e outros procedimentos e instrumentos estabelecidos pela legislação em vigor ou órgãos de controle interno e externo.

Art. 2º - Para os fins desta lei, considera-se:

- a) Controle Interno: conjunto de recursos, métodos e processos adotados pela própria administração do setor público, com a finalidade de comprovar fatos, impedir erros, fraudes e ineficiência;
- b) Sistema de Controle Interno: conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de uma unidade central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno;
- c) Auditoria: minucioso exame total, parcial ou pontual dos atos administrativos e fatos contábeis, com a finalidade de identificar se as operações foram realizadas de maneira apropriada e normas legais e se dará de acordo com as normas e procedimentos de auditoria.

CAPÍTULO II DA FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E SUA ABRANGÊNCIA

Art. 3º - A fiscalização do Município será exercida pelo sistema de controle interno, com atuação prévia, concomitante e posterior aos atos administrativos, objetivará a avaliação da ação governamental e da gestão fiscal dos administradores, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Art. 4º - Todos os órgãos e os agentes públicos do Poder Executivo, compreendendo a Administração Direta e a Administração Indireta, integram o Sistema de Controle Interno Municipal.

CAPÍTULO III DA CRIAÇÃO DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO E SUA FINALIDADE

Art. 5º - Fica criada a Unidade de Controle Interno do Município – UCI, integrando a unidade Orçamentária do Gabinete do Prefeito Municipal, em nível de assessoramento, com objetivo de executar as atividades de controle municipal, alicerçado na realização de auditorias, com a finalidade de:

- I. verificar a regularidade da programação orçamentária e financeira, avaliando o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e do orçamento do Município, no mínimo três vezes por ano;
- II. comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência, economicidade e efetividade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado;

- III. exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;
- IV. apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;
- V. examinar a escrituração contábil e a documentação a ela correspondente;
- VI. executar as fases de execução da despesa, inclusive verificando a regularidade das licitações e contratos, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;
- VII. exercer o controle sobre a execução da receita bem como as operações de crédito, emissão de títulos e verificação dos depósitos de cauções e fianças;
- VIII. exercer o controle sobre os créditos adicionais bem como a conta “restos a pagar” e “despesas de exercícios anteriores”;
- IX. acompanhar a contabilidade dos recursos provenientes de celebração de convênios e examinando as despesas correspondentes, na forma do inciso V deste artigo;
- X. supervisionar as medidas adotadas pelo Município para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos artigos 22 e 23 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, caso haja necessidade;
- XI. realizar o controle dos limites e das condições para a inscrição de restos a pagar, processados ou não;
- XII. realizar o controle da destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, de acordo com as restrições impostas pela Lei Complementar nº 101/2000;
- XIII. controlar o alcance para cumprimento das metas fiscais dos resultados primário e nominal;
- XIV. acompanhar o cumprimento dos índices fixados para a educação e a saúde, estabelecidos pelas Emendas Constitucionais nºs 14/1998 e 29/2000, respectivamente;
- XV. acompanhar, para fins de posterior registro no Tribunal de Contas dos Municípios, os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta municipais, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão e designações para função gratificada;
- XVI. verificar os atos de aposentadoria para posterior registro no Tribunal de Contas;
- XVII. realizar outras atividades de manutenção e aperfeiçoamento do sistema de controle interno, inclusive quando da edição de leis, regulamentos e orientações.

CAPÍTULO IV DA COORDENAÇÃO DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO

Art. 6º - A Unidade de Controle Interno – UCI será chefiada por um Coordenador e se manifestará através de relatórios, auditorias, inspeções, pareceres e outros pronunciamentos voltados a identificar e sanar as possíveis irregularidades.

Art. 7º - No desempenho de suas atribuições constitucionais e as previstas nesta Lei, o Coordenador da Unidade de Controle Interno poderá emitir instruções normativas, de observância obrigatória no Município, com a finalidade de estabelecer a padronização sobre a forma de controle interno e esclarecer as dúvidas existentes.

Art. 8º - Para assegurar a eficácia do controle interno, a UCI efetuará ainda a fiscalização dos atos e contratos da Administração de que resultem receita ou despesa, mediante técnicas estabelecidas pelas normas e procedimentos de auditoria, especialmente aquelas estabelecidas na Resolução do Conselho Federal de Contabilidade sob nº 780, de 24 de março de 1995.

Parágrafo único – Para o perfeito cumprimento do disposto neste artigo, os órgãos e entidades da administração direta e indireta do Município deverão encaminhar à UCI imediatamente após a conclusão/publicação os seguintes atos, no que couber:

- I. a Lei e anexos relativos: ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias, à Lei Orçamentária anual e à documentação referente à abertura de todos os créditos adicionais;
- II. o organograma municipal atualizado;
- III. os editais de licitação ou contratos, inclusive administrativos, os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres;
- IV. os nomes de todos os responsáveis pelas unidades administrativas da Prefeitura, conforme organograma aprovado pelo Chefe do Executivo;
- V. os concursos realizados e as admissões realizadas a qualquer título;
- VI. os nomes dos responsáveis pelas divisões e secretarias de cada entidade municipal, quer da Administração Direta ou Indireta;
- VII. o plano de ação administrativa de cada secretaria.

CAPÍTULO V DA APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES E RESPONSABILIDADES

Art. 9º – Verificada a ilegalidade do ato ou contrato, a UCI dará ciência de imediato ao Chefe do Executivo e comunicará também ao responsável, a fim de que o mesmo adote as providências e esclarecimentos necessários ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.

§ 1º - Não havendo a regularização relativa a irregularidades ou ilegalidades, ou não sendo os esclarecimentos apresentados como suficientes para elidi-las, o fato será documentado e levado ao conhecimento do Prefeito Municipal e arquivado, ficando à disposição do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

§ 2º - Em caso da não tomada de providências pelo Prefeito para regularização da situação apontada em 60 (sessenta) dias, a UCI comunicará em 15 (quinze) dias o fato ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos termos do regimento próprio editado pela Corte, sob penas de responsabilidade solidária.

CAPÍTULO VI DO APOIO AO CONTROLE EXTERNO

Art. 10 – No apoio ao Controle Externo, a UCI deverá exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

- I. organizar e executar, por iniciativa própria ou por solicitação do Tribunal de Contas, a programação quadrimestral de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, mantendo a documentação e relatórios organizados, especialmente para verificação do Controle Externo.
- II. realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatórios, recomendações e pareceres.

Art. 11 – O responsáveis pelo controle interno ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela dará ciência, de imediato, ao Prefeito Municipal para adoção das medidas legais cabíveis, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 1º - Na comunicação ao Prefeito, o Coordenador indicará as providências que poderão ser adotadas para:

- I. corrigir a ilegalidade ou irregularidade apurada;
- II. ressarcir o eventual dano causado ao erário;
- III. evitar ocorrências semelhantes.

§ 2º - Verificada pelo Prefeito, através de inspeção, auditoria ou outras formas de controle, irregularidade ou ilegalidade que não tenham sido dado ciência tempestivamente e provada a omissão, o Coordenador, na qualidade de responsável solidário, ficará sujeito às sanções previstas em Lei.

CAPÍTULO VII DO RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO

Art. 12 – O Coordenador deverá encaminhar a cada 4 (quatro) meses relatório geral de atividades ao Prefeito.

CAPÍTULO VIII DO RECRUTAMENTO, INSTITUIÇÃO DE FUNÇÃO GRATIFICADA AO COORDENADOR DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO E AOS RESPONSÁVEIS PELAS UNIDADES SECCIONAIS DE CONTROLE INTERNO

Art. 13 – Fica instituída a seguinte Função Gratificada:

- I. FG-UCI - 1 - que será atribuída ao Coordenador da Unidade de Controle Interno – R\$ 600,00 (seiscentos reais);

§ 1º - Os valores da Função Gratificada instituída por esta Lei serão revistos na mesma proporção e data em que ocorrer o reajuste dos servidores públicos municipais de Rancho Alegre D'Oeste.

§ 2º - É vedada a lotação de servidor ocupante de cargo comissionado para exercer atividades na UCI.

§ 3º - A designação da Função Gratificada de que trata este artigo caberá unicamente ao Prefeito, dentre os servidores de provimento efetivo que disponham de capacitação técnica e profissional para o exercício do cargo, até que lei complementar federal disponha sobre as regras gerais de escolha, levando em consideração os recursos humanos do Município mediante a seguinte ordem de preferência:

- I. nível superior;
- II. detentor de no mínimo 05 anos de efetivo exercício na Administração Pública;
- III. desenvolvimento de projetos e estudos técnicos de reconhecida utilidade para o Município.

§ 4º - Não poderão ser designados para o exercício das Funções de que trata esta Lei os servidores que:

- I. sejam contratados por excepcional interesse público;
- II. estiverem em estágio probatório;
- III. tiverem sofrido punição administrativa, civil ou penal transitada em julgado;
- IV. realizem atividade político-partidária;
- V. exerçam, concomitantemente com a atividade pública, qualquer outra atividade profissional.

CAPÍTULO IX DAS GARANTIAS DOS INTEGRANTES DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO

Art. 14 – Constitui-se em garantias do ocupante da Função de Coordenador da Unidade de Controle Interno e dos servidores que integrarem a Unidade:

- I. independência profissional para o desempenho das atividades na administração direta e indireta;
- II. o acesso a quaisquer documentos, informações e banco de dados indispensáveis e necessários ao exercício das funções de controle interno;
- III. a impossibilidade de destituição da função no último ano do mandato do Prefeito e até 30 (trinta) dias após a data da entrega da prestação de contas do exercício correspondente ao último ano do mandato, ao Tribunal de Contas do Estado.

§ 1º - O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação da Unidade Central de Controle Interno no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 2º - Quando a documentação ou informação prevista no inciso II deste artigo envolver assuntos de caráter sigiloso, a UCI deverá dispensar tratamento especial de acordo com o estabelecido pelo Prefeito.

§ 3º - O servidor lotado na UCI deverá guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade.

Art. 15 – Além do Prefeito e do Secretário Municipal de Finanças, o Coordenador da UCI assinará conjuntamente com o responsável pela Divisão de Contabilidade o Relatório de Gestão Fiscal, de acordo com o art. 54 da Lei nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 16 – O Coordenador da UCI fica autorizado a regulamentar as ações e atividades da UCI, através de instruções ou orientações normativas que disciplinem a forma de sua atuação e demais orientações.

CAPÍTULO X DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

Art. 17 – O Poder Executivo estabelecerá, em regulamento, a forma pela qual qualquer cidadão, sindicato ou associação poderá ser informado sobre os dados oficiais do Município relativos à execução dos orçamentos.

Art. 18 – O servidor da Unidade de Controle Interno deverá ser incentivado a receber treinamentos específicos e participar, obrigatoriamente:

- I. de qualquer processo de expansão da informatização municipal, com vistas a proceder à agilização dos serviços prestados pelos subsistemas de controle interno;
- II. do projeto de implantação do gerenciamento pela gestão da qualidade total municipal;
- III. de cursos relacionados à sua área de atuação.

Art. 19 – Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

EDIFÍCIO DA CÂMARA MUNICIPAL

Rancho Alegre D'Oeste, Estado do Paraná, em 11 de setembro de 2007.

JOSÉ ANTONIO ZANUTO
Presidente

ANDRÉIA APARECIDA LEITE CUNHA
1ª Secretária