



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**



HELENA PEREIRA

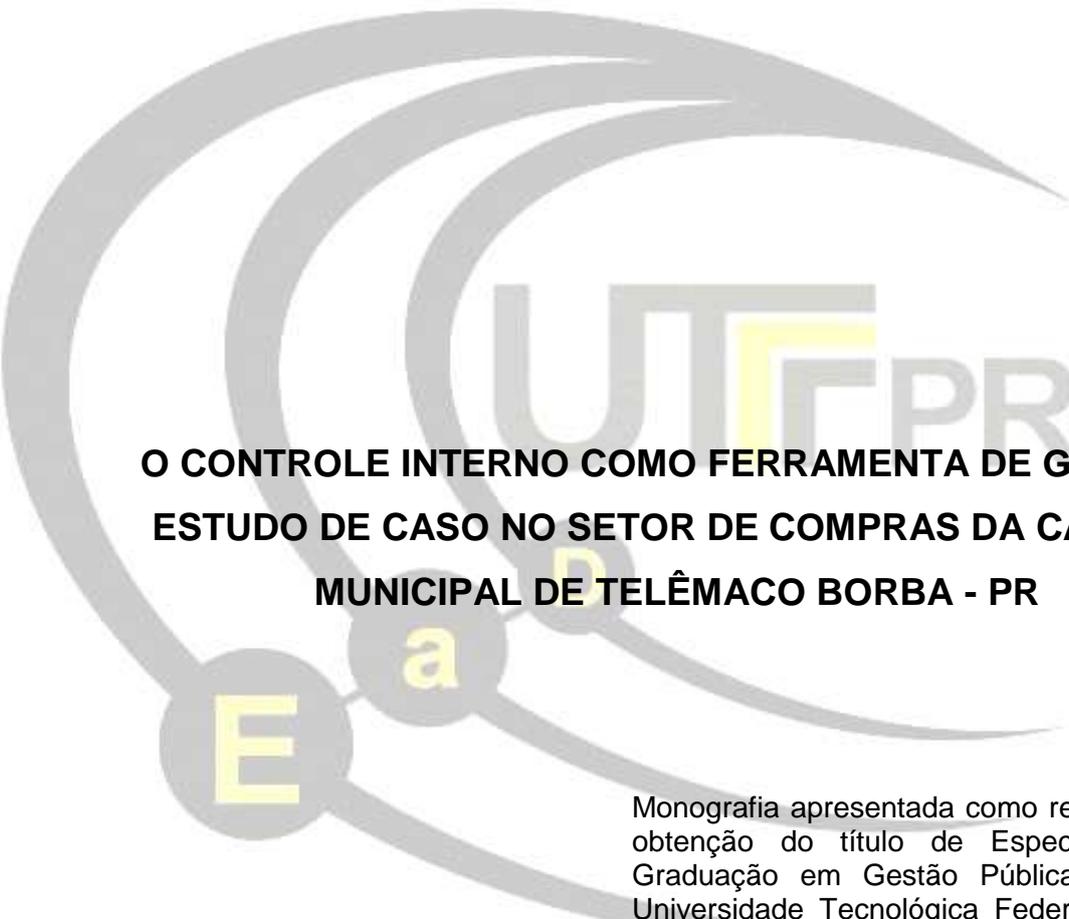
**O CONTROLE INTERNO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO:
ESTUDO DE CASO NO SETOR DE COMPRAS DA CÂMARA
MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA - PR**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA

2012

HELENA PEREIRA



**O CONTROLE INTERNO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO:
ESTUDO DE CASO NO SETOR DE COMPRAS DA CÂMARA
MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA - PR**

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

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA
Orientador: Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira

CURITIBA

2012



TERMO DE APROVAÇÃO

O CONTROLE INTERNO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO: ESTUDO DE CASO NO SETOR DE COMPRAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA - PR

Por

Helena Pereira

Esta monografia foi apresentada às **20h do dia 14 de dezembro de 2012** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Curitiba. A candidata foi arguida pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho: **APROVADO**.

Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira
UTFPR – Campus Curitiba
(orientador)

Prof. Dr. Moisés Francisco Farah Júnior
UTFPR – Campus Curitiba

Prof. M.Sc. Eduardo Bernardes de Castro
UTFPR – Campus Curitiba

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

Dedico este trabalho a todos que colaboraram
para que esta monografia se concretizasse.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por ter concedido a graça da formação acadêmica e pelo conforto nos momentos difíceis.

À família, especialmente às minhas filhas Maria Helena e Vitória pela paciência e auxílio na realização deste trabalho.

Aos colegas de trabalho pela disponibilização de material, fundamental para conclusão da monografia.

Aos Professores do curso, em especial ao Professor Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira que orientou este trabalho, sempre atendendo prontamente. Às tutoras presenciais e ao tutor à distância pela disponibilidade no saneamento das dúvidas.

E a todos, que de uma ou outra forma fizeram parte desta fase e auxiliaram para a conclusão do curso.

*“Ninguém é tão grande que não possa aprender,
nem tão pequeno que não possa ensinar.”*
(PÍNDARO)

RESUMO

PEREIRA, Helena. O Controle Interno como Ferramenta de Gestão – Estudo de Caso no Setor de Compras da Câmara Municipal de Telêmaco Borba - 2012. 54 páginas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

Este estudo aborda a importância do controle interno como ferramenta de gestão, voltado para a Administração Pública, sem a pretensão de esgotar o assunto. Tem como objetivo principal relatar a necessidade de implantar o controle interno nas Câmaras Municipais como auxiliador da gestão na tomada de decisões. Propõe-se também, evidenciar e exemplificar a importância do controle interno como subsídio para assegurar o bom gerenciamento dos negócios públicos, analisando o estudo de caso através do mapeamento dos processos de compras na Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR, e com base no levantamento bibliográfico de literaturas consagradas sobre o assunto abordado, apresentar conceitos, objetivos e princípios do controle interno, bem como identificar sua importância e legislação. No que diz respeito ao combate a erros e fraudes, embora, não possa evitar efetivamente os desvios, é consenso que o controle interno desempenha papel relevante na Administração Pública e não há ferramenta mais eficaz para inibir as irregularidades e atingir os objetivos previamente planejados em uma organização pública.

Palavras-chave: Controle; Administração Pública; gestão.

ABSTRACT

PEREIRA, of Helena. The Internal Control as a Management Tool - Case Study in Sector Purchasing City Hall Telemaco Borba - 2012. 54 pages. Monograph (Specialization in Public Management Municipal). Federal Technological University of Paraná, Curitiba, 2012.

This study addresses the importance of internal control as a management tool, facing the Government, without pretending to exhaust the subject. Has as main objective to relate the need to implement internal controls in municipalities as supportive of management decision making. It is also proposed, demonstrate and exemplify the importance of internal control as a subsidy to ensure the proper management of public affairs, analyzing the case study by mapping the purchasing process at City Hall Telemaco Borba - PR, based on survey bibliography of literature devoted to the subject matter, presenting concepts, objectives and principles of internal control and identify its importance and legislation. With regard to combating fraud and errors, though it can not effectively avoid the detours, the consensus is that the internal control plays an important role in the public and there is no more effective tool to inhibit irregularities and achieve objectives in a previously planned public organization.

Keywords: Control, Public Administration management.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais Normas Reguladoras Acerca deste Estudo.....	18
Quadro 2 – Relação de cargos.....	32
Quadro 3 - Instruções Normativas.....	34
Quadro 4 - Instrução Normativa nº 005/2008 Câmara Municipal Telêmaco Borba - PR.....	35
Quadro 5 - Mapeamento atual x mapeamento ideal de processo de compras com licitação.....	42
Quadro 6 - Tramite processual para compra por dispensa ou inexigibilidade de licitação.....	45
Quadro 7 - Mapeamento atual x Instrução Normativa nº 005/2008.....	47
Quadro 8 - Mapeamento atual x mapeamento ideal processo de compras.....	48

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 PROBLEMA.....	12
1.2 JUSTIFICATIVA.....	13
1.3 OBJETIVOS.....	13
1.3.1 Objetivo Geral.....	13
1.3.2 Objetivos Específicos.....	14
2 FUNDAMENTAÇÃO TEORICA.....	14
2.1 CONCEITOS DE CONTROLE INTERNO.....	14
2.2 ASPECTOS LEGAIS DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
2.3 OBJETIVOS DO CONTROLE INTERNO.....	20
2.4 PRINCÍPIOS DE CONTROLE INTERNO.....	22
2.5 A IMPORTANCIA DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	24
2.6 ESTRUTURA DO CONTROLE INTERNO SOB A ÓTICA DA ADMINISTRAÇÃO.....	27
2.7 ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS NA GESTÃO PÚBLICA.....	29
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	31
4 O ESTUDO DE CASO.....	31
4.1 CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA – ESTRUTURA.....	32
4.2 MAPEAMENTO ATUAL DOS PROCESSOS NO SETOR DE COMPRAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA - PR.....	40
4.2.1 Identificação dos Processos.....	40
4.2.2 Fases do Processo de Compras.....	41
4.2.3 Descrição das Etapas – Mapeamento Atual Processo de Compras com Licitação.....	42
4.2.4 Tramite Processual – Mapeamento para Compra por Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação.....	45
4.3 ANÁLISE DOS DADOS.....	46
4.4 PONTOS PARA MELHORIAS.....	48
4.5 SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS.....	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
REFERENCIAS.....	53

1 INTRODUÇÃO

Diante dos acontecimentos externos que envolvem o mundo financeiro, os escândalos, corrupção, globalização, era da informatização, competitividade internacional, tudo isso, faz-se pensar que as Organizações Públicas precisam aprimorar seus procedimentos e controles, de forma a dar fiel cumprimento às exigências legais, em tempo hábil e oportuno.

Assim, não basta à Administração executar o orçamento, arrecadar receita e realizar despesas determinadas, é preciso avaliar resultados, mensurar desempenho. Para atingir os resultados planejados, as organizações precisam concentrar esforços em objetivos e metas fixados, observando-se os aspectos legais, sociais e organizacionais necessários para se gerir os recursos e o sistema de controle interno, vem ao encontro com esses propósitos.

Taylor *apud* (CHIAVENATO, 2001), considerava o controle interno como um dos quatro princípios da administração e que tinha como função “controlar o trabalho, para se certificar de que o mesmo está sendo executado de acordo com as normas estabelecidas e segundo o plano previsto. A gerência deve cooperar com os trabalhadores, para que a execução seja a melhor possível”.

O artigo 40 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece as regras de prestação de contas por parte dos administradores.

Estabeleceu, também, a citada Carta, a implantação do Sistema de Controle Interno nos Poderes, tendo dentre outras finalidades provar a legalidade dos atos e tendo como parâmetros de avaliação dos resultados a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial em todos os órgãos e entidades da administração pública.

A estrutura pesada, burocrática e centralizadora da esfera pública requer uma atenção cada vez maior nos controles internos, e em especial, no setor de compras, que tem sido responsabilizado, de certa forma, até mesmo injustamente, pelos fracassos e desencontros da administração pública, visto que esse setor é responsável pela manutenção das atividades internas, inerentes a todos os órgãos da instituição.

Sendo assim, em busca do objetivo proposto, este trabalho está dividido em: Introdução, Referencial Teórico, Metodologia, O Estudo de Caso e Sugestões para Novos Estudos.

Na parte inicial do trabalho, que é a introdução, estão incluídos a problematização, a justificativa, os objetivos geral e específicos, além do contexto para situar a temática do assunto.

Na segunda parte, Referencial Teórico, busca-se abordagens com base nas contribuições teóricas de autores consagrados, acerca do controle interno nas organizações públicas como: conceitos do controle interno, aspectos legais, objetivos e princípios de controle interno, sua importância e estrutura e uma breve exposição sobre administração de materiais na gestão pública.

Na terceira parte abordou-se a metodologia descritiva e exploratória apropriada ao contexto.

Na quarta parte, apresentou-se um estudo de caso descrevendo mapeamento de situação atual dos processos de compras da Câmara Municipal de Telêmaco e sugestão de mapeamento ideal desses processos.

Por fim, as considerações finais onde se argumenta os resultados obtidos e as referências bibliográficas.

1.1 PROBLEMA

A alternância no poder (necessidade premente prevista como princípio do controle aplicado à Administração Pública), nas organizações públicas, dificulta o planejamento e gestão das compras, que além de ter uma legislação de aquisições governamentais morosas e burocrática, que atravancam qualquer esforço na realização de um bom planejamento de compras, tem-se que levar em conta a restrição orçamentária e financeira.

Os cargos de chefia, nas organizações públicas são ocupados, muitas vezes, por pessoal não dotado da qualificação mínima inerente ao cargo, aumentando ainda mais a ineficiência do gasto público. Como exemplo dessa alternância, observa-se que nas câmaras municipais, faz-se eleição para escolha do presidente da mesa a cada dois anos, e, nesse sentido, haja vista os jogos de interesses políticos, trocam-se também os ocupantes dos cargos de direção, chefia e assessoramento.

Toda transição de poder provoca descontinuidade de tarefas e sistemas, causando assim, possivelmente, uma instabilidade sistêmica que se não for bem administrada, pode acarretar sérios desajustes internos, que afetam, por sua vez, os

bens e serviços, que são o produto final ao usuário/beneficiário, ou seja, o próprio cidadão - administrado.

Nesse sentido, busca-se com esse estudo, resposta à seguinte questão problema: como minimizar as consequências de uma possível instabilidade sistêmica, que a alternância de poder provoca na estrutura permanente Câmara Municipal de Telêmaco Borba?

1.2 JUSTIFICATIVA

O controle interno é um mecanismo de auxílio para o administrador público, que deve elaborar normas e manual de instruções que deverão conter os procedimentos de cada setor.

Ter um controle das rotinas das atividades internas, embasadas em manuais de instruções de trabalho, pode auxiliar as organizações a alcançarem seus objetivos, pois essas instruções representam uma ferramenta de orientação e consulta permanente na organização, ajudando dessa maneira na tomada de decisão.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000 (BRASIL, 2000), trouxe mudanças significativas como a exigência de responsabilidade dos governantes com relação ao equilíbrio das contas públicas, embora haja resistência, devido à cultura brasileira, ser contrária a algumas de suas premissas; e também inovações aos gestores públicos, que a partir de então gerou a necessidade de mecanismos de controles mais eficientes.

Nesse sentido, justifica-se o presente estudo para se implantar uma estrutura adequada de Controle Interno nas organizações públicas, visto que as instituições que não tiverem esta postura estarão cada vez mais vulneráveis e expostas aos problemas de ineficiência e ineficácia, sem contar que as normas legais são complexas e inflexíveis na sua aplicação e a cobrança da sociedade no uso do dinheiro público.

1.3 OBJETIVOS:

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é relatar a necessidade de implantar o controle interno nas Câmaras Municipais como auxiliador da gestão na tomada de decisão. A necessidade da implantação de controles internos nas Câmaras Municipais justifica-se em razão da crescente participação da sociedade, na fiscalização da gerência dos recursos públicos, e o controle interno como auxiliador da gestão, com fins de tomada de decisão para gerenciar os recursos obtidos através das transferências legais, onde será considerado como exemplo, um estudo de caso na Câmara Municipal de Telêmaco Borba - PR, especificamente no setor de compras.

1.3.2 Objetivos Específicos

A partir da definição do objetivo geral, são objetivos específicos deste estudo:

- Analisar a importância do controle interno nas Câmaras Municipais;
- Descrever o controle interno como ferramenta de gestão no setor de compras.
- Detalhar mapeamento atual de processos de compras e comparar com o ideal.
- Identificar pontos críticos para melhoria nos processos de compras.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONCEITOS DE CONTROLE INTERNO

Castro relata (2011, p. 256) que a origem do vocábulo controle é originário do latim *rotulum*, que era a relação de contribuintes que teriam seus impostos cobrados.

Historicamente, a palavra controle sempre esteve ligada às finanças. Em francês, *contrôler* significa registrar, inspecionar, examinar. A palavra é originária de *contre-rôle*, registro efetuado em confronto com o documento original, com a finalidade da verificação da fidedignidade dos dados. No italiano, *controllo* é o mesmo que registro ou exame. Consagrou-se o vocábulo, na técnica comercial, para indicar inspeção ou exame que se processa nos papeis ou nas operações registradas nos estabelecimentos comerciais. (Castro, 2011, p. 256).

O vocábulo controle tem sentido amplo, podendo significar dominação (hierarquia/subordinação), direção (comando), limitação (proibição), vigilância (fiscalização contínua), verificação (exame), registro (identificação), (CASTRO, 2011).

Meirelles (2009, p.671) explica que: “controle em tema de administração pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”.

Conforme cita Braga:

Pode-se acrescentar que o Controle Interno é aquele que se faz presente, no acompanhamento cotidiano, por vezes repetitivo e insistente, formado de um corpo técnico que permita ao dirigente avaliar a sua gestão e fiscalizá-la. A atividade pública é crescentemente complexa e o seu controle demanda pessoal preparado, para opinar sobre as questões que se apresentam, assim como para permitir a devida apuração de situações cominadas, para fornecer à sociedade a transparência adequada (BRAGA 2010).

Existem várias definições de controle interno, como vimos acima, na visão contemporânea de acordo com o Comitê das Organizações Patrocinadoras (COSO), criado nos Estados Unidos, Castro (2011, p. 399-406) relata que em 1985, por iniciativa do setor privado foi criada uma Comissão Nacional sobre fraudes em Relatórios Financeiros com a finalidade de estudar as causas da ocorrência dessas fraudes.

Em 1992, a comissão publicou o trabalho Controle Interno que se tornou referencia mundial para o tema “controles internos”, posteriormente a Comissão se transformou em Comitê, entidade sem fins lucrativos, passando a ser conhecida como COSO.

No trabalho publicado do COSO, em 1992, ficou definido que controle interno é um processo desenvolvido para melhorar o desempenho operacional, aumentar a confiança nas informações contábeis e financeiras e garantir conformidade com as regras estabelecidas.

Castro (2011, p.291-292) salienta que a definição mais difundida até hoje de controle interno é do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA) que diz:

“O controle interno compreende o plano de Organização e todos os métodos e medidas, adotadas numa empresa para proteger seu ativo, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, incrementar a eficiência e promover a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas”.

Ainda na lição de Castro (2011, p. 291) é citado que o AICPA, subdividiu o controle interno em controles administrativos e controles contábeis.

O controle administrativo compreende o plano de organização e todos os métodos e procedimentos referente à eficácia operacional e à obediência às

diretrizes administrativas como: verificação física, controle de contratos, convênios, ações desenvolvidas, retenções e recolhimentos de tributos.

O controle contábil compreende o plano de organização e todos os procedimentos diretamente direcionados com a consistência e a fidedignidade dos registros contábeis como: controles que sustentam os números apresentados nos demonstrativos elaborados pela área contábil, como os sistemas que dão suporte aos atos praticados.

O enfoque de controle com perfil contábil e de riscos foi absorvido e adotado pelo CFC, na implantação das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica do Setor Público – NBC TSP, especificamente a NBC TSP – 16.8, classificando o controle interno como operacional – relacionado às ações que propiciam o alcance dos objetivos da entidade; contábil – relacionado à veracidade e à fidedignidade dos registros e das demonstrações contábeis; e normativo – relacionado à observância da regulamentação pertinente.

Após esta breve exposição sobre a definição de controle interno, passamos aos aspectos legais do controle interno na administração pública.

2.2 ASPECTOS LEGAIS DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A fundamentação legal do controle interno na Administração Pública Brasileira está no artigo 76 da Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964). Esse entendimento é reafirmado pelo art. 70 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A Lei 4.320/64, a Constituição de 1988 e a Lei Complementar nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 200) são fundamentos de ordem constitucional e infraconstitucional que exigem que o Controle Interno seja implantado na Administração Pública.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, com destaque para o disposto nos artigos 75 aos 80, como se vê:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:
I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

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

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

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

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

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), por sua vez trata da temática nos artigos 31 e 70 que descrevem:

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

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

A Lei Complementar nº 101, de quatro de maio de 2000 (BRASIL, 2000), por sua vez estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal exigindo nos artigos 54 e 59, que:

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

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

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.
- § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:
- I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;
- II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
- IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
- V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.
- § 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificarem os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.
- § 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

As principais fontes de legislação inerentes ao controle interno na Administração Pública devem ser as normas legais e infraconstitucionais que tratam do assunto, porem existem várias fontes de consulta. As mais relevantes são as constantes do quadro 01:

Quadro 01: Principais Normas Reguladoras Acerca deste Estudo

Continua

Norma	Regulação (ementa)
Lei Orgânica Municipal nº 814/90 de 05 de abril de 1990.	A Lei Orgânica do Município (equivale à “Constituição” Municipal).
Regimento Interno da Câmara Municipal – Resolução 01/91	Dispõe sobre o regimento interno da Câmara Municipal de Telêmaco Borba - PR.
Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966.	Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Quadro 01: Principais Normas Reguladoras Acerca deste Estudo

Continua

Norma	Regulação (ementa)
Instruções Normativas do Tribunal de Contas do Estado.	Regulamenta informações municipais.
Lei Federal nº 8.666, 21 de junho de 1993 e suas alterações.	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providencias.
Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.	Estabelece normas para eleição.
Códigos Municipais (Postura, Obras, Tributária e Plano Diretor).	Institui normas gerais de polícia administrativa de competência do Município sobre uso dos equipamentos públicos, sobre fiscalização sanitária, meio ambiente urbano, ordem e convivência urbana, bem como sobre o licenciamento ou autorização e fiscalização de atividades comerciais, industriais e de serviços, disciplinando as relações entre a administração local e os cidadãos com vistas ao uso e ao gozo dos direitos individuais e ao bem-estar da população. Tributos de competência municipal. E o Plano Diretor de desenvolvimento urbano do município.
Resolução Conselho Federal de Contabilidade – CFC nº 1.135 de 21/11/2008.	Aprova a NBC T 16.8 – Controle Interno,
Lei Federal 10.520, de 17 de julho de 2002 (modalidade de licitação denominada pregão);	Lei Federal 10.520, de 17 de julho de 2002 (modalidade de licitação denominada pregão);

Quadro 01: Principais Normas Reguladoras Acerca deste Estudo

Norma	Regulação (ementa) Conclusão
Lei Federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (crimes de responsabilidade), e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (responsabilidades dos prefeitos e vereadores).
Plano Plurianual	Estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos.
Lei 15.608, 16 de agosto de 2007.	Estabelece normas sobre licitações no Estado do Paraná.

Fonte: a autora

2.3 OBJETIVOS DO CONTROLE INTERNO

O controle deve ser visto como um “anjo da guarda” fornecendo feedback aos funcionários, um auxiliador do administrador, pois constatadas irregularidades, o controle deve cientificar e orientar as autoridades ou responsáveis, permitindo que a administração corrija seus próprios atos. Mas na maioria das vezes tem-se uma ideia errônea sobre o controle interno, que é visto como punidor, e na realidade o controle previne, protege e orienta, mas frequentemente é rejeitado.

Castro (2011, p. 257) esclarece que: “Isso ocorre em parte, porque na língua portuguesa o termo controle assumiu o sentido de dominação. Por essa razão, é visto um procedimento inconveniente e inoportuno. É frequentemente rejeitado para indivíduos, para órgãos públicos e para empresas”.

De acordo com a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade – CFC nº 1.135, (BRASIL, 2008) controle interno sob o enfoque contábil compreende:

O conjunto de recursos, método procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de:

- (a) salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;
- (b) dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
- (c) propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
- (d) estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;
- (e) contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
- (f) auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

O art. 74 da Constituição Brasileira de 1988 menciona que:

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

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

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

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

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

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

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

Em resumo os objetivos gerais de um sistema de controle interno segundo Botelho (2008, p. 27) são:

- ✓ - Salvar os interesses econômicos e sociais da municipalidade;
- ✓ - Prevenir e detectar fraudes e erros ou situações de desperdícios, práticas administrativas abusivas, antieconômicas ou corruptas e outras de caráter ilícito;
- ✓ - Precisar e dar confiabilidade aos informes e relatórios contábeis, financeiros e operacionais;
- ✓ - Assegurar o acesso aos bens e informações e que a utilização desses ocorra com a autorização de seu responsável;
- ✓ - Estimular a eficiência operacional, sugerindo formas eficazes e instituindo procedimentos através de instruções;
- ✓ - Dar qualidade às políticas existentes, conjugar os objetivos da organização;
- ✓ - garantir que as transações sejam realizadas com observância do princípio da legalidade;
- ✓ - Realizar com frequência o confronto entre os dados constantes dos instrumentos de Planejamento (PPA, LDO e LOA) com os dados contábeis, possibilitando uma análise em percentuais de realização e as medidas adotadas;
- ✓ - Verificar o fluxo das transações e se elas ocorrem de fato e se de acordo com os registros, analisando o controle dos processos e a avaliação dos efeitos dessas realizações;
- ✓ - Promover operações ordenadas, econômicas, eficientes e efetivas e a qualidade dos produtos e serviços em consonância com os objetivos da organização;
- ✓ - Assegurar o cumprimento de leis, regulamentos e diretrizes da organização;

- ✓ - Salvar o ativo e assegurar a legitimidade do passivo;
- ✓ - Assegurar a revisão da Legislação Municipal, conforme o ordenamento jurídico atualizado;
- ✓ - Assegurar que todas as transações sejam válidas, registradas, autorizadas, valorizadas corretamente, classificação corretamente, lançadas e totalizadas corretamente;
- ✓ - Adotar quaisquer outros procedimentos para o bom desempenho das funções da instituição.

Para Meirelles (2009, p. 713) o controle interno objetiva:

A criação de condições indispensáveis à eficácia do controle externo e visa a assegurar a regularidade da realização da receita e da despesa, possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento dos programas de trabalho e a avaliação dos respectivos resultados, inclusive à luz dos princípios da eficiência e economicidade [...]. É na sua plenitude, um controle de legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência.

A partir dessas explicações, o controle interno deve ser visto como parte integrante da estrutura da administração pública, com o objetivo de auxiliar a gestão pública quanto ao cumprimento das metas e plano de governo.

Enfim, cada órgão deve apropriar seus objetivos de controle, de acordo com as atividades desenvolvidas e que possa propiciar uma razoável margem de garantia quanto ao alcance de suas metas e objetivos, tempestivamente com a mínima utilização de recursos. Mas de nada adianta a Administração acautelar-se de sistemas e relatórios sofisticados se não selecionar e treinar corretamente seu pessoal para exercerem suas atividades de acordo com as políticas adotadas.

2.4 PRINCÍPIOS DO CONTROLE INTERNO

Os sistemas de controles envolvem uma gama de informações e procedimentos, que se constituem no conjunto de regras, diretrizes que visam o atingimento de objetivos, sendo assim, devido aos detalhes que são inerentes a cada organização, não podemos definir um modelo padrão de controle.

Todavia alguns princípios básicos são observados conforme menciona a Instrução Normativa - IN 1-2001-SFC (BRASIL, 2001):

- I. Relação custo/benefício - consiste na avaliação do custo de um controle em relação aos benefícios que ele possa proporcionar;
- II. Qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários - a eficácia dos controles internos administrativos está diretamente relacionada com a competência, formação profissional e integridade do pessoal. É imprescindível haver uma política de pessoal que contemple:
 - a) seleção e treinamento de forma criteriosa e sistematizada, buscando melhor rendimento e menores custos;

b) rodízio de funções, com vistas a reduzir/eliminar possibilidades de fraudes;
e

c) obrigatoriedade de funcionários gozarem férias regularmente, como forma, inclusive, de evitar a dissimulação de irregularidades.

III. Delegação de poderes e definição de responsabilidades - a delegação de competência, conforme previsto em lei, será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com vistas a assegurar maior rapidez e objetividade às decisões. O ato de delegação deverá indicar, com precisão, a autoridade delegante, delegada e o objeto da delegação. Assim sendo, em qualquer unidade/entidade, devem ser observados:

a) existência de regimento/estatuto e organograma adequados, onde a definição de autoridade e consequentes responsabilidades sejam claras e satisfaçam plenamente as necessidades da organização; e

b) manuais de rotinas/procedimentos, claramente determinados, que considerem as funções de todos os setores do órgão/entidade.

IV. Segregação de funções - a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio;

V. instruções devidamente formalizadas - para atingir um grau de segurança adequado é indispensável que as ações, procedimentos e instruções sejam disciplinados e formalizados através de instrumentos eficazes e específicos; ou seja, claros e objetivos e emitidos por autoridade competente;

VI. Controles sobre as transações - é imprescindível estabelecer o acompanhamento dos fatos contábeis, financeiros e operacionais, objetivando que sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade da unidade/entidade e autorizados por quem de direito; e

VII. Aderência a diretrizes e normas legais - o controle interno administrativo deve assegurar observância às diretrizes, planos, normas, leis, regulamentos e procedimentos administrativos, e que os atos e fatos de gestão sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade da unidade/entidade.

Princípios de ordem normativa também são aplicáveis aos sistemas de controle interno, e são: o da legalidade, da legitimidade e da economicidade.

O princípio da legalidade delimita os atos da Administração Pública. De acordo com Mello (2009, p. 950) “no Estado de Direito a Administração só pode agir em obediência à lei, esforçada nela e tendo em mira o fiel cumprimento das finalidades assinadas na ordenação normativa”.

O princípio da legitimidade, muitas vezes, chega a ser confundido com o princípio da legalidade. Porém este está relacionado com a obediência à lei em sentido formal, ao passo que o da legalidade decorre da percepção da validade da lei. Bobbio (2002, p. 674) diz:

“Na linguagem política, atende-se por legalidade um atributo e um requisito do poder, daí dizer-se que um poder é legal ou age legalmente ou tem o timbre da legalidade quando é exercido no âmbito ou de conformidade com leis estabelecidas ou pelo menos aceitas. Embora nem sempre se faça distinção no uso comum e muitas vezes até no uso técnico, entre legalidade e legitimidade, costuma-se falar em legalidade quando se trata do exercício do poder e em legitimidade quando se trata de sua qualidade legal: o poder legítimo é um poder cuja titulação se encontra alicerçada juridicamente; o

poder legal é um poder que está sendo exercido de conformidade com as leis. O contrário de um poder legítimo é um poder de fato; o contrário de um poder legal é um poder arbitrário”.

Quanto ao princípio da economicidade fundamenta-se em saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, sob o aspecto da minimização de custos e gastos públicos e da maximização da receita.

Após esta breve visão dos princípios contidos no art. 70, da Constituição Federal de 88, tem-se no inciso II, do art. 74, a saber: eficácia e eficiência. Como eficácia, podemos descrever tratar-se da relação entre o planejado nas ações governamentais e alcançado na realidade, durante sua execução. Na descrição dada por Silva (2000, p. 655-656) esclarece: “o melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais), para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários”.

Já Meirelles (2009, p. 98) diz o seguinte a respeito da eficiência: “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.” Assim, a eficiência refere-se aos meios, enquanto a eficácia está relacionada aos resultados.

2.5 A IMPORTANCIA DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na visão de Castro (2011, p. 291) “Em termos formais, o controle representa a segurança do administrador”.

De acordo com o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o processo de controle interno administrativo implementado em uma organização deve:

- I. prioritariamente, ter caráter preventivo;
- II. permanentemente, estar voltados para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos;
- III. prevalecer como instrumentos auxiliares de gestão; e
- IV. estar direcionados para o atendimento a todos os níveis hierárquicos da administração.

Conforme o disposto acima no Manual, um controle interno bem ajustado é importante para evitar que a organização se exponha às vulnerabilidades dos riscos e aos problemas de ineficácia e ineficiência.

Castro (2011, p.296 e 297) destaca cinco finalidades mais importantes para a existência de um controle interno, que são:

a) Segurança ao ato praticado e obtenção de informação adequada

Todo gestor deve ter cautela, para que os atos praticados e sujeitos a julgamento externo estejam cobertos por controles prévios seguros, suportados por documentos que os comprovem, dentro da legislação pertinente e com responsabilidade bem definida.

As informações sustentadas pelo controle interno dizem respeito tanto aos atos praticados como ao impacto nos resultados. O importante para o administrador que decide e responde pela decisão tomada é que o controle interno lhe ofereça segurança na decisão (controle prévio). No tocante às informações contábeis, estas devem ser adequadas tanto para o usuário interno quanto para o externo.

Uma vez tomadas às decisões e executadas as ações, é importante medir os resultados com segurança e tempestividade. Tal atribuição é típica do controle interno concomitante (gerencial). Periodicamente, a consequência dos atos praticados deve ser avaliada pela auditoria interna (controle subsequente).

b) Promover a eficiência operacional da entidade

O estímulo à eficiência operacional consiste em prover os meios necessários à execução das tarefas, para obter desempenho operacional satisfatório da entidade. A eficiência operacional implica no estabelecimento de padrões e métodos adequados que possam permitir que todas as áreas desenvolvam suas funções de forma racional, harmônicas, integradas entre si e voltadas para os objetivos globais.

Existem diversas formas de promover a eficiência: seleção de pessoal qualificado, treinamentos, plano de carreira, relatório de desempenho, normas, instruções formais e tantas outras que o gestor poderá utilizar, para incrementar e estimular o desenvolvimento eficiente das operações.

c) Estimular a obediência e o respeito às políticas traçadas

O processo de aderência às políticas constitui-se muito mais em um fator psicológico do que em fator objetivo. As pessoas são convencidas a aceitarem as diretrizes fixadas e utilizarem linguagem e técnicas comuns na casa. O objetivo do estímulo à obediência das políticas existentes é assegurar que os propósitos da administração, estabelecidos por meio de suas políticas e procedimentos, sejam adequadamente seguidos pelos servidores.

Tanto as pessoas, consideradas individualmente, como seus respectivos setores precisam funcionar harmonicamente, possibilitando que a estrutura da unidade seja direcionada para o mesmo fim.

d) Proteger os ativos

Existem três interpretações atribuídas ao conceito de proteção de ativos. A primeira, e mais abrangente, entende que os ativos devem ser resguardados de qualquer situação indesejável. Compreende-se, neste caso, que a proteção dos ativos na área privada constitui uma das ações principais da administração. A segunda interpretação de proteção de ativos trata da proteção contra erros involuntários (não intencionais). Por fim, as irregularidades intencionais. A mais restrita das interpretações entende que a proteção dos ativos refere-se aos erros intencionais.

e) Inibir a corrupção

No setor público, há uma preocupação recorrente de se criarem controles como forma de inibição da corrupção ou mesmo de apuração mais rápida de desvios, tornando mais efetivos as ações dos Tribunais, do Ministério Público ou da Polícia.

O controle governamental, atividade parlamentar, que tem como principais funções fiscalizar e controlar a ação do Poder Executivo além de formular as leis, revela a disputa pelo poder. O comportamento em torno do orçamento público divide

o controle em “interno” e “externo”. O externo, em defesa da sociedade ou do investidor. O interno, fundamental para a organização e seus dirigentes.

O mesmo autor continua dizendo que “qualquer organização precisa de sistema de controle interno, para que seus dirigentes tenham apoio e tranquilidade na condução de sua gestão”.

Na organização pública, esse controle vai se tornando cada vez mais necessário, além de sua complexibilidade e o dirigente/gestor ter que agir de acordo com as normas legais, pois, a administração pública não dispõe de mecanismos naturais de correção de desvios como ocorre nas atividades privadas, onde a competição e o lucro funcionam como instrumentos para reduzir desperdícios, melhorar o desempenho e alocar recursos mais eficientes, Castro (2011, p. 264) menciona que:

Essa realidade assume importância peculiar no nosso país por um conjunto de fatores: o fato de as pessoas estarem mais preocupadas com seus interesses pessoais que com os coletivos, e a justiça do país ser lenta e suave para quem atua fora da lei.

O planejamento determina os objetivos a serem alcançadas. Na esfera pública, esta função é tratada no Plano Plurianual (PPA) que contribui com os objetivos da organização (Decreto nº 2.829/98), portanto nenhuma organização deve trabalhar na improvisação.

Segundo Castro (2011, p.25) “O planejamento, na visão do controle interno, representa o parâmetro para as ações. Define o que deve se feito; para que fazer; quem será responsável pela execução; onde se pretende chegar; quando; com que recursos, etc.”.

A Reforma Administrativa representou marco importante para o sistema de controle interno, especificadamente pelo Decreto-Lei 200/67 (BRASIL, 1967), que introduziu o controle de forma ágil, preocupando-se não só com o aspecto formal como anteriormente, mas como acompanhamento da gestão da administração, com foco em resultado.

Mello (2009, p.929) comenta que:

Na conformidade do Decreto-lei federal 200, 25.2.67 (artigo 25), o controle será abrangente dos aspectos administrativo, orçamentário, patrimonial e financeiro, tendo por principais objetivos assegurar em cada Ministério, a observância da legislação e dos programas de governo, coordenar as atividades dos distintos órgãos e harmonizá-las com as dos demais Ministérios, avaliar a atuação dos órgãos supervisionados, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e sua economicidade.

A alternância de poder evita a permanência de mandatários que se limitam aos próprios interesses em detrimento com os da coletividade, e por isso é uma importante qualidade da democracia.

Contudo, como consequência dessa alternância, existe a descontinuidade administrativa, quando há troca de governo, encarada como desafio ou obstáculo no desenvolvimento de uma organização, porque a interrupção de iniciativas, projetos que constituem mudanças radicais de planos, sempre ao olhar de um viés político, sem se preocupar com desperdícios de recursos públicos, desânimo das equipes envolvidas e a tensão entre pessoal estável e gestores que se alternam ao sabor das eleições (NOGUEIRA, 2006).

A descontinuidade não é tema central desse estudo, mas, é uma crítica ao fenômeno. Também desse ponto de vista, o controle interno dentro da administração pública compreende uma relevante ferramenta, pois as rotinas constantes dos manuais de instruções e de trabalho são fontes de orientação e consulta permanente que ajudam na tomada de decisões.

Esse controle deve ser feito com rigor e independência, a fim de cumprir com as finalidades que se propõe.

2.6 ESTRUTURA DO CONTROLE INTERNO SOB A ÓTICA DA ADMINISTRAÇÃO

As normas do controle interno em uma organização pública devem ser instituídas, regulamentadas através de atos legais, e quem estabelece ou implanta o controle interno é a autoridade competente de cada órgão.

As normas e procedimentos editados por lei devem permitir aos administradores flexibilidade para modificar os procedimentos à medida que haja mudança no ambiente operacional.

Todos os ajustes que se fizerem necessários devem ser documentados e comunicados a quem e a quem se aplicam.

O controle interno deve permitir o exercício do planejamento gerencial com vistas à economia, eficiência e eficácia.

Os componentes estruturais básicos necessários, sob a ótica da administração, devem prioritariamente ter caráter preventivo, voltados para a

correção de quaisquer desvios em relação aos parâmetros estabelecidos, prevalecendo como instrumentos auxiliares de gestão.

Um processo de controle pressupõe a existência de objetivos, metas, normas, ou seja, um plano de ação com autoridade delegada e delimitada; objetivos, funções e atividades das várias unidades que integram a organização; acompanhamento contínuo das atividades, por meio de observações diretas e relatórios; verificação dos resultados; comparação do desempenho com os objetivos fixados; análise das causas de deficiências; avaliação das alternativas disponíveis para ação gerencial apropriada; avaliação contínua e permanente dos resultados, depois de implementadas as ações gerenciais.

De acordo com a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade - CFC Nº 1.135 (BRASIL, 2008) a estrutura e componentes de controle interno compreendem:

Ambiente de controle; mapeamento e avaliação de riscos; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

O ambiente de controle deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto.

Mapeamento de riscos é a identificação dos eventos ou das condições que podem afetar a qualidade da informação contábil.

Avaliação de riscos corresponde à análise da relevância dos riscos identificados, incluindo:

- (a) a avaliação da probabilidade de sua ocorrência;
- (b) a forma como serão gerenciados;
- (c) a definição das ações a serem implementadas para prevenir a sua ocorrência ou minimizar seu potencial; e
- (d) a resposta ao risco, indicando a decisão gerencial para mitigar os riscos, a partir de uma abordagem geral e estratégica, considerando as hipóteses de eliminação, redução, aceitação ou compartilhamento.

Para efeito desta Norma, entende-se por riscos ocorrências, circunstâncias ou fatos imprevisíveis que podem afetar a qualidade da informação contábil.

Procedimentos de controle são medidas e ações estabelecidas para prevenir ou detectar os riscos inerentes ou potenciais à tempestividade, à fidedignidade e à precisão da informação contábil, classificando-se em:

- (a) procedimentos de prevenção - medidas que antecedem o processamento de um ato ou um fato, para prevenir a ocorrência de omissões, inadequações e intempestividade da informação contábil;
- (b) procedimentos de detecção - medidas que visem à identificação, concomitante ou a posteriori, de erros, omissões, inadequações e intempestividade da informação contábil.

Monitoramento compreende o acompanhamento dos pressupostos do controle interno, visando assegurar a sua adequação aos objetivos, ao ambiente, aos recursos e aos riscos.

O sistema de informação e comunicação da entidade do setor público deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno.

Resumidamente, na lição de Castro (2011, p. 400 a 406), foram identificados e fortalecidos, de acordo com COSO, cinco componentes básicos para a estruturação do controle interno, a saber: ambiente interno; avaliação de riscos; atividades de controle; informações e comunicações e monitoramento.

Ambiente interno - representa a cultura no órgão/entidade, incluindo a filosofia de gerenciamento de riscos, o apetite a riscos, a integridade e os valores éticos, além do ambiente em que estes estão inseridos.

Avaliação de riscos - é uma forma de evitar surpresas desagradáveis; de não se atingir um objetivo ou de ver materializado um prejuízo.

Atividades de controle - estão distribuídas em todos os níveis da organização e compreendem ações de prevenção ou correção tais como aprovação, autorização, verificação, conciliação e revisão do desempenho operacional, da segurança dos bens e da segregação de responsabilidade.

Informações e comunicações - sobre os planos, ambientes de controle, atividades de controle e desempenho devem ser transmitidas a todos os funcionários. A comunicação é o fluxo de informações dentro da organização, e é essencial para o funcionamento dos controles. Uma comunicação eficaz deve ocorrer em todos os níveis da organização.

Monitoramento - é a avaliação dos controles internos ao longo do tempo. É um processo que enfoca a qualidade do desempenho em todos os momentos.

O plano de ação das organizações públicas deve estabelecer responsabilidades, delegação de autoridade com competências definidas apresentadas em manuais estabelecendo deveres individuais dos empregados por meio de organogramas, abrangendo toda a organização e não somente às unidades operacionais.

Para efetuar as atividades conforme as políticas estabelecidas são necessários procedimentos claros e específicos que possam ser definidos e mensurados através de gráficos para descrever de forma objetiva a estrutura dos diferentes departamentos e atividades, ou seja, a rotina de trabalho. Fluxogramas para facilitar o desenvolvimento dos trabalhos, contribuindo na compreensão dos procedimentos básicos da organização, além de evidenciar os fluxos das atividades.

2.7 ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS NA GESTÃO PÚBLICA

O responsável pelo setor de compras em um órgão público, digladiava-se boa parte de seu tempo em resolver conflitos entre requisitantes ou usuários, finanças e os fornecedores. Cada um deles tem preocupações distintas e antagônicas, pois, o usuário quer qualidade, entrega no prazo, de preferência imediata. Finanças: preço reduzido, maior prazo possível para pagamento. Fornecedores: preços mais vantajosos, responsabilidade mínima quanto aos materiais fornecidos e aos prazos de entrega.

A necessidade de conciliar esses interesses e reduzir os conflitos exige um sistema organizado. Assim, o Sistema de Administração de Materiais tem por objetivo principal garantir no menor tempo possível, na quantidade e qualidade necessárias, o abastecimento de produtos e serviços com o menor custo para a organização.

De acordo com as diretrizes legais, as compras realizadas pelos órgãos públicos devem passar por um processo para serem efetuadas. De acordo com a Lei n.º 8.666, (BRASIL, 1993), em seu art. 6º, III: “compra é toda a aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”.

Portanto, qualquer compra governamental deve passar por procedimentos instituídos em lei, pois os Tribunais de Contas, regularmente fiscalizam os órgãos públicos para fazer cumprir as regras contratuais estabelecidas para as compras.

A solicitação de compras é de suma importância para o órgão público, pois, a aquisição de bens de qualidade depende das especificações técnicas detalhadas do produto que devem constar da requisição de compras. O art. 14º da Lei 8666/93, diz que: “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”.

As compras governamentais devem seguir alguns princípios legais para garantir sua confiabilidade e o art. 3º da Lei nº 8666/93 diz o seguinte:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).

Diante dessas exigências legais é importante a padronização/uniformização dos produtos a serem adquiridos

A necessidade de conciliar exigências legais e reduzir os conflitos entre órgão público e fornecedores, exige da Administração de Materiais uma difícil tarefa, pois tem que executar serviços e adquirir produtos tempestivamente para todos os órgãos/secretarias para que a organização interna da instituição funcione adequadamente. A falta de atendimento das várias solicitações de diferentes órgãos pode levar o administrador a incomoda situação de estar negligenciando seus deveres, sem contar que quando tudo funciona perfeitamente, nem se nota, mas quando falha é rotulado como incompetente.

Então, a Administração de Materiais tem sido parâmetro no julgamento do administrador. Desse ponto de vista, é indispensável que o administrador tenha caráter e seja competente.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Esta pesquisa está caracterizada como de cunho qualitativa. Assim, com relação ao objeto da pesquisa, se enquadra numa abordagem explicativa, pois além de descrever a realidade encontrada, esclarece os motivos dos fatores determinantes de sucesso ou fracasso do assunto pesquisado, com o intuito de comparar a realidade encontrada com os procedimentos interno em um setor de compras e sugerir possíveis medidas, visando melhorias ou minimizar os efeitos resultantes da problemática apresentada neste trabalho.

Quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados a pesquisa é bibliográfica, como o próprio nome diz e se fundamenta a partir do conhecimento disponível em fontes bibliográficas como: livros, publicações especializadas, artigos, revistas e dados oficiais publicados na internet, e documental: se utilizando de fontes documentais como os relatórios, instruções normativas e processos licitatórios da organização, ora estuda, entre outros documentos. A coleta de dados foi realizada no setor de compras da Câmara Municipal de Telêmaco Borba no período de agosto a outubro de 2012, na busca dos arquivos.

4 O ESTUDO DE CASO

4.1 CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA – PR – ESTRUTURA

Em 21 de março de 1964, foi lavrada a ata da sessão inaugural de instalação da Câmara Municipal de Telêmaco Borba, hoje o município conta com mais de 70 mil habitantes.

O quadro de servidores públicos na Câmara Municipal na gestão 2011/2012 é o apresentado abaixo:

Quadro 2: Relação de cargos

Cargo	Vagas ocupadas	Forma de ingresso
Presidente da câmara	1	Mandato por eleição
Vereador	9	Mandato por eleição
Secretário administração	1	Comissionado
Secretário finanças	1	Comissionado
Assessor jurídico presidência	1	Comissionado
Chefe divisão financeira	1	Comissionado
Chefe divisão legislativa	1	Comissionado
Chefe divisão administração	1	Comissionado
Chefe divisão recursos humanos	1	Comissionado
Asses. Parlamentar	27	Comissionado
Contador	1	Efetivo
Advogado	1	Efetivo
Assistente administrativo	6	Efetivo
Tec. Proc. Dados e informática	1	Efetivo
Recepcionista	1	Efetivo
Telefonista	1	Efetivo
Zeladora	3	Efetivo
Vigia	4	Efetivo
Motorista	1	Efetivo

Fonte: a autora

Atualmente a câmara conta com 19 cargos efetivos, 10 vereadores contando com o presidente da câmara, 7 cargos de chefia e 27 assessores de vereadores.

A estrutura organizacional da Câmara, onde estão definidas as informações hierárquicas de subordinação e responsabilidades/competências ou atribuições de

cada setor, está dividida em: Mesa Presidente, Vereadores, Assessores, Controle Interno, Assessoria Jurídica, Secretaria de Finanças, Secretaria de Administração, Divisão Financeira, Divisão de Administração, Divisão Legislativa e Divisão de Recursos Humanos, conforme organograma abaixo:

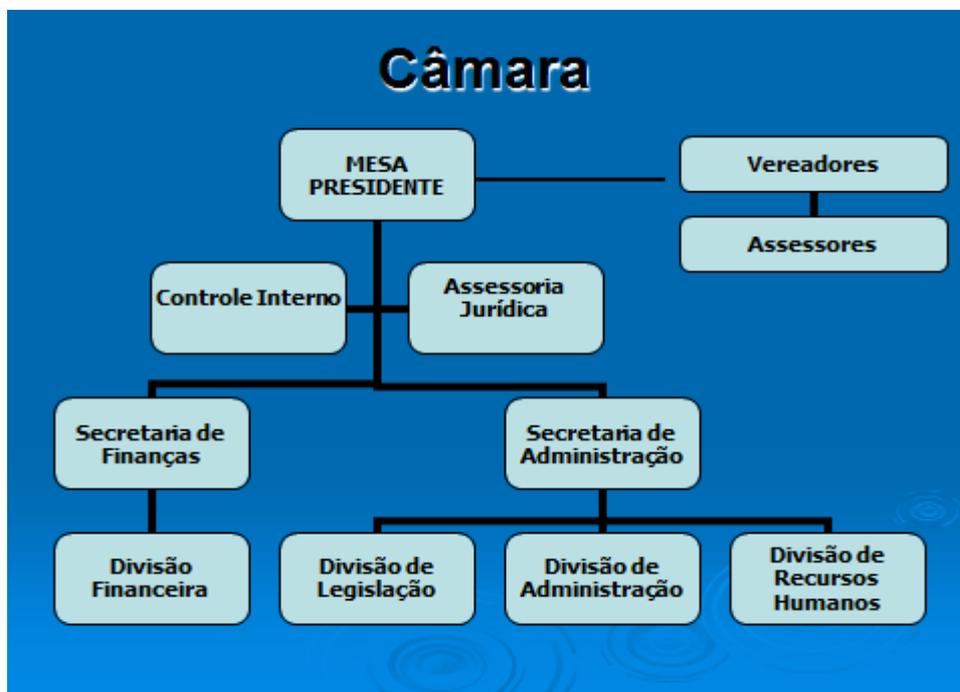


Figura 1 – Organograma Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR.
Fonte: Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR.

O setor de compras está subordinado diretamente à Divisão de Administração dentro da Secretaria de Administração, como mostra a figura 02.

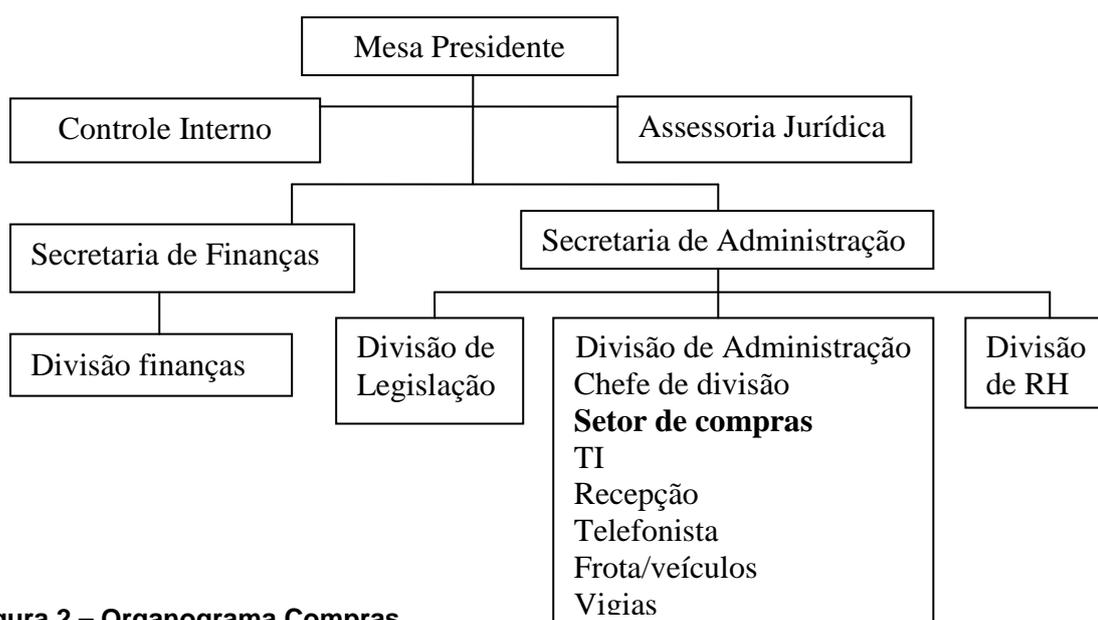


Figura 2 – Organograma Compras
Fonte: Câmara Municipal Tel. Borba – PR

O setor de compras é responsável pelas aquisições de materiais e contratações de serviços para a manutenção das atividades internas de todas as unidades da Câmara. Daí vem à importância deste estudo.

O Controle Interno da Câmara Municipal de Telêmaco Borba começou a ser implantado em novembro de 2007, para atender às exigências do Tribunal de Contas.

Sendo assim, foi aprovada a Resolução nº 02/2007 para criação legal do sistema e aprovação da Lei 1640/2007 para criar a função gratificada de coordenador de controle interno.

Por não ter um volume complexo de atividades administrativas, as funções do controle interno foram atribuídas somente a um servidor, o qual as exerce de forma cumulativa.

Em 2008, foram elaboradas as instruções normativas para nortear os trabalhos em cada setor como segue no quadro abaixo:

Quadro 3: Instruções Normativas

Instrução normativa	Setor	Regulação
01	Patrimônio	Dispõe sobre procedimentos de Controle Interno para os responsáveis pelo patrimônio da Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR.
02	Recursos Humanos	Dispõe sobre procedimentos de Controle Interno para os responsáveis de da Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR.
03	Tesouraria	Dispõe sobre procedimentos de Controle Interno para os responsáveis pelo patrimônio da Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR.
04	Contabilidade	Dispõe sobre procedimentos de Controle Interno para os responsáveis pelo patrimônio da Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR.
05	Compras	Dispõe sobre procedimentos de Controle Interno para os responsáveis pelas compras da Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR.
06	Diárias	Dispõe sobre procedimentos para concessão de diárias.

Fonte a autora

A Instrução Normativa nº 005/2008 dispõe sobre os procedimentos de controle interno para os responsáveis pelas compras, os quais são:

Quadro 4: Instrução Normativa nº 005/2008 Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR

Continua

Artigo	Procedimentos
1º	Implantação de cadastro de fornecedores e controle de preços sobre os principais produtos e serviços consumidos e contratados;
2º	Publicar mensalmente em órgão de divulgação oficial ou no quadro de avisos da Câmara a relação de todas as compras realizadas pela Administração, de maneira a identificar o bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vencedor e o total da operação, nos termos do art. 16 da Lei 8.666/93;
3º	Criar registro cadastral ou aperfeiçoá-lo para efeito de habilitação, com emissão de Certificado de Registro Cadastral com validade de no máximo um ano, devendo ser separado por categorias e subdividido em grupos de acordo com a espécie;
4º	Criar mecanismos que possibilite à Câmara proceder a qualquer tempo o cancelamento, alteração, atualização do registro de inscrito quando deixar de atender às exigências do art. 37 da Lei de Licitações;
5º	Solicitar a expedição de decreto regulamentando o registro de preços nos termos do § 3º art. 15 da Lei de Licitações;
6º	Determinar a publicação trimestral na imprensa oficial dos preços registrados, nos termos do § 2º art. 15 da Lei de Licitações;
7º	Instituir controle das datas de vencimento da documentação de cadastro de fornecedores;
8º	Promover ampla divulgação do registro cadastral, permanecendo constantemente aberto aos interessados, nos termos do § 1º art. 34 da Lei de Licitações;

Quadro 4: Instrução Normativa nº 005/2008 Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR

Continua

Artigo	Procedimentos
9º	Não permitir que nenhum processo de compra seja iniciado ou realizado sem a observância do disposto nesta instrução e do que dispõe a legislação;
10º	<p>As aquisições de bens e serviços devem ser iniciadas com a abertura de processo regular mediante solicitações do setor competente ao chefe do poder Legislativo onde se discriminam:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Órgão requisitante; II. O objeto a ser adquirido e sua destinação, especificando quantidade, unidade e espécie; III. Estimativa de valor, se possível, apresentando de três orçamentos prévios; IV. Informar a dotação orçamentaria específica com saldo suficiente e a fonte que custeará a despesa; V. Assinatura e identificação do responsável.
11º	A requisição de aquisição de bens e serviços deverá ser feita em papel timbrado, com numeração sequencial com espaço reservado para o deferimento do Secretário e protocolo do Departamento de Compras;
12º	<p>Ao receber a requisição, o Departamento de compras deverá adotar os seguintes procedimentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Efetuar o levantamento prévio dos custos do material solicitado, através de no mínimo 03 (três) cotações de preços diferenciados, caso não esteja anexado a solicitação, em empresas que estejam com situação regular do fisco no que tange ao INSS e ao FGTS; II. Averiguar a necessidade do processo licitatório, colocando na requisição o seu numero e proceder ao inicio do processo, conforme art. 38 da Lei 8.666/93; III. Observar as exigências do art. 55 da Lei 8.666/93 quanto a elaboração dos contratos; IV. Solicitar ao Departamento de Contabilidade certidão de existência de dotação e saldo orçamentário Certificar se da nota de empenho emitida pela Contabilidade;

Quadro 4: Instrução Normativa nº 005/2008 Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR

Continua

Artigo	Procedimentos
13º	<p>O Departamento de Compras, ao receber os despachos do Chefe do Legislativo, determinando a abertura do processo licitatório, deverá acionar a Comissão Permanente de Licitação e tomar as seguintes providencias: Verificar se o processo já se encontra numerado autuado e se possui capa padronizada, trazendo as informações que facilitem a sua identificação, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Objeto; II. Numero do processo administrativo; III. Exercício financeiro IV. Unidade solicitante; V. Modalidade de licitação; VI. Numero da carta convite, da tomada de preços, da concorrência, da dispensa ou da inexigibilidade; VII. Tipo de licitação, histórico do objeto e dotação orçamentária.
14º	Anexar ato de convocação da Comissão Permanente de Licitação;
15º	Solicitação de compra ou requisição do setor interessado;
16º	Cópia do projeto básico (no caso de obras e serviços);
17º	Verificar o orçamento e planilha de custos e preços de mercado, no mínimo três fornecedores (fornecimento de bens e prestação de serviços);
18º	Manifestação da autoridade competente autorizando a abertura do processo administrativo de licitação;
19º	Despacho à assessoria jurídica para emissão de parecer prévio indicando a modalidade e aprovando o ato convocatório (Edital e Minuta de Contrato);
20º	Anexar certidão do setor contábil existência de previsão orçamentária e impacto orçamentário-financeiro (se for o caso); elaborar a minuta do ato convocatório (Edital) e suas peças básicas (projeto básico, minuta de contrato, declaração de trabalho infantil, etc.);
21º	Elaborar formulário padronizado ou modelo de proposta;
22º	Fazer juntar ao processo parecer jurídico prévio;
23º	Juntar ao processo parecer, os recibos dos convidados (recomenda-se AR)

Quadro 4: Instrução Normativa nº 005/2008 Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR

Continua

Artigo	Procedimentos
24º	Publicar o edital e anexar cópia da publicação.
	HABILITAÇÃO
25º	Garantir o cumprimento do prazo para impugnação do edital;
26º	Quando ocorrer interposição de recursos, promover a resposta à impugnação ao edital;
27º	Verificada a inconsistência, providenciar a modificação dos termos do edital;
28º	Fazer publicar da decisão sobre a impugnação;
29º	Receber os envelopes, protocolando dia e hora;
30º	Iniciar a sessão de abertura do envelope nº 1 – Documentos de Habilitação;
31º	Efetuar a análise dos documentos de habilitação;
32º	Atestar as cópias dos documentos devidamente “confere com o original”;
33º	Quando necessário, efetuar diligência à fase de habilitação;
34º	Iniciar o julgamento da fase de habilitação, mediante lavratura de ata;
35	Determinar a assinatura da Lista de Presença;
36º	Submeter para assinatura o termo da renúncia de interposição de recurso (se estiverem presentes); leitura de aprovação da ata circunstanciada de abertura dos envelopes de habilitação;
37º	Fazer extrato da ata (Lei 8.666/93, art. 109 § 1º);
38º	Quando não houver desistência expressa do prazo para interposição de recurso aguardar prazo nos termos da Lei de Licitações;
39º	Alegações decorrentes de argumento constante do recurso;
40º	Apreciação do recurso pela Comissão Permanente de Licitação, com manutenção ou reforma da decisão anterior;
41º	Remessa do processo à autoridade superior para análise do recurso e da decisão da Comissão;
42º	Reforma da decisão pela autoridade superior;
43º	Fazer publicar a decisão da Comissão;
44º	Fazer juntar ao processo cópia da certidão de publicação.
	JULGAMENTO DAS PROPOSTAS
45º	Promover a abertura de envelopes;

Quadro 4: Instrução Normativa nº 005/2008 Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR

Continua

Artigo	Procedimentos
46º	Assinar os envelopes e documentos de propostas;
47º	Promover a análise de amostras, conforme edital (se for o caso);
48º	Lavrar o mapa de apuração das propostas;
49º	Realizar o julgamento das propostas de preços ou técnica;
50º	Fazer publicar a decisão em sessão, com ou sem a presença de todos os licitantes;
51º	Submeter para assinatura o termo de renúncia ou direito de recorrer do julgamento propostas (se todos estiverem presentes inclusive o vencedor);
52º	Determinar a lavratura da ata circunstanciada da sessão de julgamento;
53º	Fazer a leitura de ata, devendo assiná-la a Comissão e demais presentes; declaração da Comissão quanto ao vencedor do certame;
54º	Fazer remessa do processo à autoridade superior para adjudicação e homologação;
55º	Fazer juntar ao processo a adjudicação (pela autoridade superior) podendo “aprova-lo”, “anulá-lo”, “revoga-lo”;
56º	Fazer juntar ao processo a homologação e a prova da sua publicação (assinado pela autoridade superior);
57º	Solicitar declaração formal do ordenador de despesa (II do art. 16 da LC 101);
58º	Fazer despacho circunstanciado de anulação ou revogação;
59º	Redigir ofícios e mandados de intimação;
60º	Submeter o contrato administrativo às partes para que seja assinado;
61º	Fazer publicar o extrato do contrato administrativo e prova de sua publicação em vinte dias (Lei 8.666/93, art. 61, parágrafo único);
62º	Solicitar a emissão da ordem de compra ou ordem de serviço, assinada pelo ordenador de despesas e/ou servidor responsável;
63º	Solicitar a emissão da nota de empenho, de acordo com o contrato administrativo;
64º	Fazer juntar ao contrato administrativo cópia do comprovante de inscrição da obra INSS (se for o caso);

Quadro 4: Instrução Normativa nº 005/2008 Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR

Artigo	Procedimentos	Conclusão
65º	Juntar ao processo termo de recebimento provisório da obra (se for o caso);	
66º	Juntar ao processo copia do termo circunstanciado de recebimento definitivo da obra, acompanhado de certidão negativa de débitos do INSS, FGTS (se for o caso);	
67º	Juntar ao processo certidão de encerramento e arquivamento do processo;	
68º	Juntar termo de recebimento conferência e repasse da mercadoria e/ou serviço (se for o caso);	
69º	Fazer a juntada de outros documentos de relevância para a relação jurídica iniciada com o contrato administrativo;	
70º	Atender ao sistema de controle interno, possibilitando o acesso às informações e documentos necessários às autoridades e inspeções in loco.	

Fonte: a

Embora a Câmara tenha sistema informatizado de controle interno, ainda não é realizado plenamente o controle interno administrativo, ou seja, o controle feito no próprio âmbito da organização.

4.2 MAPEAMENTO ATUAL DE PROCESSOS NO SETOR DE COMPRAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA – PR.

No mapeamento de processos de compra na Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR. Serão abordados aspectos práticos, sem a pretensão de aprofundamento teórico e doutrinário, para fornecer elementos com a intensão de mostrar as rotinas e métodos de trabalho no setor de compras.

4.2.1 Identificação dos Processos

- Executar as compras e contratações decorrentes de licitações;
- Realizar processos de aquisições e contratações por dispensa e inexigibilidade.

A fase preparatória, também chamada de fase interna, é aquela onde se inicia o processo administrativo com a necessidade de aquisição de bens ou serviços. É nesta fase que se elabora o instrumento convocatório com a definição do objeto, a avaliação dos custos pela Administração, prazos, sanções, obrigações, modalidade, o tipo, o ordenamento da despesa, autorização da autoridade competente, parecer jurídico, e todas as demais condições do processo licitatório.

Como a Administração Pública é obrigada a divulgar a licitação, o instrumento convocatório deve ser publicado no diário oficial ou jornal de grande circulação. Embora, não seja obrigatória a publicação da carta-convite, costuma-se divulgar o aviso de sua realização na imprensa.

No instrumento convocatório (edital ou carta convite), são vinculados todos os atos pertinentes ao processo licitatório bem como seus procedimentos.

Após a publicação do instrumento convocatório, inicia-se a fase externa, na qual se passa a documentação para credenciamento e habilitação dos licitantes, julgamento das propostas, adjudicação dos itens aos vencedores e a homologação do processo.

4.2.2 Fases do Processo de Compras

A solicitação de compras e serviços na administração pública deve ser sempre iniciada com a abertura de processo regular, e para tanto deve existir normas e rotinas para nortear os procedimentos adotados.

Botelho (2008, p. 173) explica que:

Os procedimentos preliminares nos conduzem à elaboração das rotinas através de instruções normativas com objetivo de sistematizar, modernizar, racionalizar e controlar os atos da administração direta e indireta do Município. É responsabilidade do Controle Interno do Executivo elaborar as instruções normativas que deverão ser submetidas à discussão dos demais servidores no sentido de democratizar sua implantação. Não deve optar pela imposição das rotinas, a fim de evitar o desgaste e o conflito.

Segue abaixo as fases (rotinas) do setor de compras referente aos processos de aquisição de bens ou serviços na Câmara Municipal de Telêmaco Borba - PR:

- a) Solicitação de compras/serviços;
- b) Aprovação da compra/serviços;
- c) Cotação dos materiais/serviços;
- d) Media de preços;

- e) Escolha da modalidade e elaboração do edital;
- f) Pedido de dotação orçamentaria;
- g) Parecer Jurídico do edital ou carta convite;
- h) Autuação do processo de licitação;
- i) Publicação do edital
- j) Realização da sessão publica em data e horário previamente marcados;
- k) Realização da sessão publica;
- l) Credenciamento do representante;
- m) Julgamento das propostas;
- n) Adjudicação dos itens aos vencedores e
- o) Homologação.

4.2.3 Descrição das Etapas – Mapeamento Atual e Ideal de Processo de Compras com Licitação

O propósito das descrições destas etapas do processo de compras é visualizar que o acompanhamento das rotinas de trabalho podem estabelecer elementos fundamentais para orientar uma gestão adequada com os procedimentos adotados pela organização.

Quadro 5: Mapeamento atual x mapeamento ideal processo de compras com licitação

Continua

Passo	Mapeamento atual	Mapeamento ideal
01	O setor interessado faz pedido do bem ou serviço, por telefone ou via e-mail.	O setor interessado formaliza o pedido com a descrição técnica através de requisição padronizada.
02	Compras/licitação formaliza pedido, descreve especificações do objeto.	Autorização do pedido pelo presidente
03	Autorização do pedido pelo presidente	Finanças/contabilidade confirma dotação orçamentaria.
04	Compras/licitação faz cotação	Compras/almoxtarifado confere ausência do material no estoque.
05	Compras institui processo de despesa e elabora edital.	Compras institui e coordena processo de despesa.

Quadro 5: Mapeamento atual x mapeamento ideal processo de compras com licitação

		Conclusão
Artigo	Procedimentos	Artigo
06	Compras/licitação faz pedido da dotação orçamentaria	Finanças/contabilidade confirma e autoriza dotação
07	Finanças/contabilidade confirma e autoriza dotação.	Licitação elabora edital de acordo projeto básico ou termo de referencia elaborado setor interessado.
08	Procuradoria emite parecer edital	Procuradoria emite parecer do edital
09	Compras/licitação autuação e publicação do edital	Licitação autuação e publicação do edital.
10	Compras/licitação realiza procedimentos licitatórios em sessão publica.	Licitação realiza procedimentos licitatórios em sessão publica.
11	Presidente homologa resultado do processo licitatório.	Presidente homologa resultado do processo licitatório.
12	Setor de Contabilidade determina emissão de nota de empenho e encaminha ao Presidente da Câmara.	Setor de Contabilidade determina emissão de nota de empenho e encaminha ao Presidente da Câmara.
13	Presidente assina nota empenho.	Presidente assina nota de empenho.
14	Compras/gestor entrega Nota de Empenho ao fornecedor.	Compras/gestor entrega Nota de Empenho ao fornecedor.
15	Compras confere material com Nota de Empenho e recebe formalmente o material e a nota fiscal do fornecedor. / Atesta que os serviços foram prestados.	Almoxarifado confere material com Nota de Empenho e recebe formalmente o material e a nota fiscal do fornecedor. / Atesta que os serviços foram prestados.
16	Finanças faz pagamento do fornecedor com Nota Fiscal atestada pelo setor de compras.	Finanças faz pagamento do fornecedor com Nota Fiscal atestada pelo setor de compras.

Fonte: a autora

Conforme fluxograma abaixo (figura 03), a visualização do fluxo de processos, demonstra claramente a rotina de trabalho.

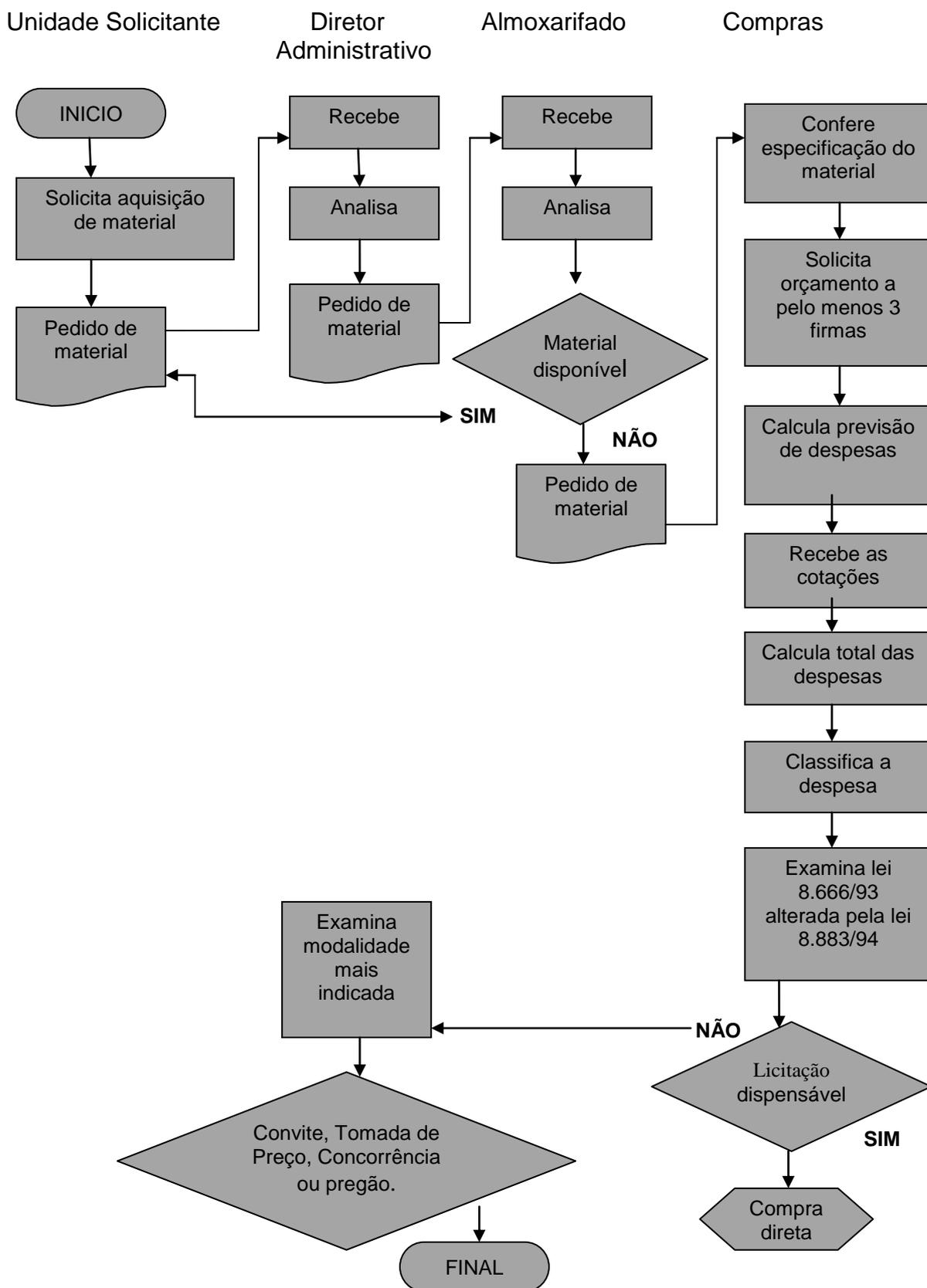


Figura 3: fluxo de processo ideal
Fonte: a autora

Para o processo ideal de compras, é necessário que haja comunicação com todas as unidades envolvidas, desde a requisição, passando por todas as fases até a compra final do produto ou serviço, evitando a interrupção das etapas.

4.2.4 Trâmite Processual - Mapeamento para Compra por Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação

Nos termos legais, o procedimento da dispensa e da inexigibilidade de licitação apresenta fases atípicas, próprias, em relação aos demais procedimentos licitatórios regidos por lei.

Quadro 6: Tramite processual para compra por dispensa ou inexigibilidade

Passo	Ação
01	Necessidade da aquisição ou contratação do objeto;
02	Abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo o ato de designação da comissão de licitação, a autorização respectiva para a compra ou contratação da obra ou serviço;
03	Indicação do objeto pretendido;
04	Elaboração da minuta do contrato;
05	Parecer jurídico com a justificativa da dispensa ou inexigibilidade de acordo com o art. 26, <i>caput</i> da Lei 8.666/93, razão da escolha do fornecedor (art. 26, inc. II) e justificativa do preço (art. 26, inc. III);
06	Comunicação à autoridade competente (art. 26, <i>caput</i> Lei 8.666/93);
07	Ratificação da dispensa ou inexigibilidade (art. 26, <i>caput</i> Lei 8.666/93);
08	Publicação da decisão ratificadora (art. 26, <i>caput</i> Lei 8.666/93);
09	Assinatura do termo do contrato ou instrumento equivalente (art. 38, inc. X da Lei 8.666/93);
10	Execução do contrato, recebimento do objeto e pagamento das faturas.

Fonte: a autora

A Lei 8.666/93 em seu art. 89 estabelece que constitui crime deixar de observar as formalidades pertinentes à inexigibilidade e à dispensa de licitação.

Fernandes (2004, p. 624) esclarece que:

Com esse normativo, a lei colocou em igualdade de tutela o dever de licitar com o dever de a Administração Pública seguir, pontualmente, os procedimentos estabelecidos para promover a contratação direta. Rigoroso demais para alguns, o dispositivo legal constituiu significativo avanço para outros.

Então, de acordo com esse dispositivo legal, tem-se maior preocupação com os procedimentos adotados para que a contratação direta seja regular.

O fluxograma (figura 04) demonstra o detalhamento do fluxo das requisições para compras isentas de licitação. É fundamental que se tenha o controle sobre essas informações.

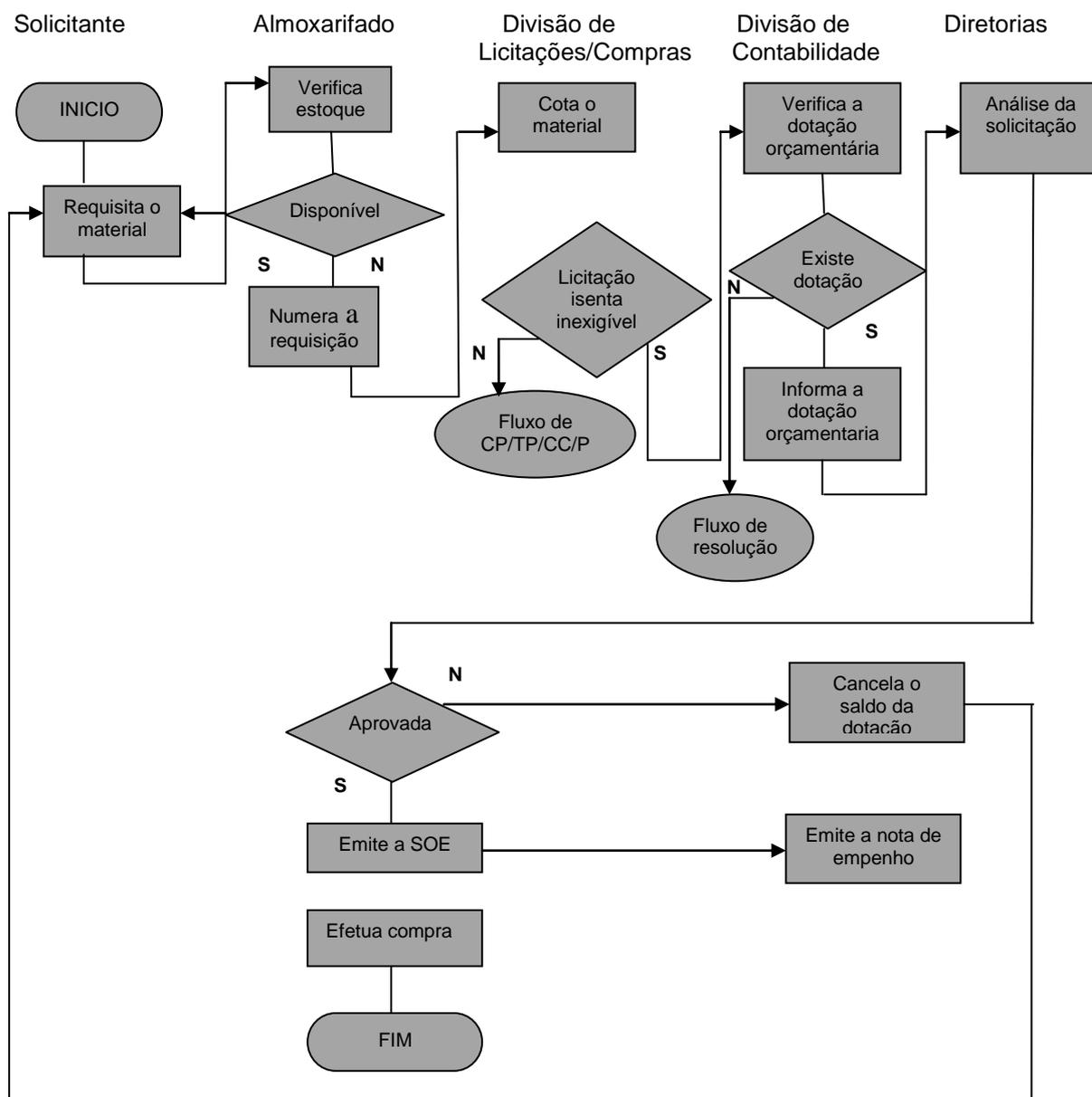


Figura 4: Fluxo das requisições para compras isentas de licitação
Fonte: a autora

4.3 ANÁLISE DOS DADOS

Quanto ao estudo de caso analisado neste trabalho, verificaram-se as seguintes conclusões: as divergências mais importantes encontradas entre o mapeamento realizado e os procedimentos adotados na instrução normativa nº 05/2008 são as constantes do quadro abaixo:

Quadro 7: Mapeamento atual x Instrução Normativa 005/2008

Artigos	Procedimentos da instrução normativa nº 05: setor de compras	Mapeamento atual realizado nos processos de compras
1º	Implantação de cadastro de fornecedores e controle de preços sobre os principais produtos e serviços consumidos e contratados;	Os novos cadastros dos fornecedores são realizados no momento da contratação e não há controle de preços sobre os principais produtos e serviços consumidos ou contratados.
3º	Criar registro cadastral ou aperfeiçoá-lo para efeito de habilitação, com emissão de Certificado de Registro Cadastral com validade de no máximo um ano, devendo ser separado por categorias e subdividido em grupos de acordo com a espécie;	Não há emissão de certificado de registro cadastral.
5º	Solicitar a expedição de decreto regulamentando o registro de preços nos termos do § 3º art. 15 da Lei de Licitações;	Não há registro de nenhuma compra/serviço com registro de preços, nem tampouco o decreto para regulamentação deste sistema.
13º	O Departamento de Compras, ao receber os despachos do Chefe do Legislativo, determinando a abertura do processo licitatório tomará as providências necessárias a cada modalidade de licitação.	Nesta instrução normativa nº 05/2008 não está incluída a modalidade de licitação Pregão.

Fonte a autora

Diante do exposto acima, ficou claro que é necessário a atualização dos procedimentos internos para o setor de compras, notadamente quanto a inclusão dos procedimentos da modalidade pregão, que até então, não se encontram formalizados na instrução normativa.

4.4 PONTOS PARA MELHORIA

Foram analisados alguns pontos críticos e as principais divergências encontradas entre o mapeamento realizado (atual) e o mapeamento idealizado estão elencadas no quadro abaixo:

Quadro 8: Mapeamento atual x mapeamento ideal processo de compras

Continua

Passo	Mapeamento atual	Mapeamento ideal
01	O setor interessado faz pedido do bem ou serviço, por telefone ou via e-mail.	O setor interessado formaliza o pedido com a descrição técnica do mesmo, através de requisição padronizada.
02	Compras/licitação formaliza pedido, descreve especificações do objeto.	Autorização do pedido pelo presidente.
03	Autorização do pedido pelo presidente	Finanças/contabilidade confirma dotação orçamentaria.
04	Compras/licitação faz cotação	Compras/almojarifado confere ausência do material no estoque.
06	Compras/licitação faz pedido da dotação orçamentaria	Finanças/contabilidade confirma e autoriza dotação
07	Finanças/contabilidade confirma e autoriza dotação.	Licitação elabora edital conforme projeto básico ou termo de referencia.
09	Licitação autua e publica edital	Licitação autua e publica edital.
10	Compras/licitação realiza procedimentos licitatórios	Licitação realiza procedimentos licitatórios em sessão publica.
15	Compras confere e recebe material nota fiscal do fornecedor.	Almojarifado confere e recebe o material e a nota fiscal do fornecedor.

Quadro 8: Mapeamento atual x mapeamento ideal processo de compras

		Conclusão
Passo	Mapeamento atual	Mapeamento ideal
16	Finanças realiza pagamento do fornecedor com autorização do presidente, emitindo uma Ordem Bancária, no valor da Nota Fiscal devidamente atestada pelo setor de compras.	Finanças realiza pagamento do fornecedor com autorização do presidente, emitindo uma Ordem Bancária, no valor da Nota Fiscal devidamente atestada pelo almoxarifado ou solicitante de serviço.

Fonte a autora

Os pontos analisados que precisam de melhoria são os encontrados nos procedimentos dos processos de compras de acordo com os passos do quadro 7 e estão elencados abaixo:

1. Falta de especificação do objeto e sua devida formalização pelo setor interessado – esta realidade encontrada gera risco de se adquirir bens ou serviços inadequados.
2. Além do mencionado acima, outra desvantagem do setor requisitante não especificar o objeto, é a maior morosidade do andamento do processo, visto que o setor de compras tem que retornar a este setor para saber o que comprar ou contratar, sem contar com retrabalho.
3. Verifica-se que no passo 03, de acordo com mapeamento ideal o pedido já foi autorizado e a dotação confirmada, poupando tempo e trabalho em relação à situação atual.
4. No passo 4 uma das maiores preocupações é a ausência do setor de almoxarifado - o estoque é controlado pelo setor de compras e esse controle não é feito de maneira segura, ou seja, há divergências no saldo dos produtos. Isso dificulta, e em muito, a estimativa do quantitativo para a próxima compra. E também, devido à incerteza do que se tem em estoque pode ocorrer com frequência, a falta de determinados objetos, gerando compras improvisadas.
5. Nos passos 6, 7, 9, 10, 15 e 16, percebe-se que pelo fato de não existir um setor específico para almoxarifado e licitação, as atividades inerentes a esses setores são acumuladas no setor de compras.

Embora não seja a situação ideal, mas pelo fato de o volume de compras ou contratações não terem volume expressivo, o setor de compras consegue administrar a situação. No entanto, é crucial a organização do almoxarifado.

Diante destas observações, fica a sugestão para a implantação de um controle de estoque eficiente e o cumprimento de normas por parte do setor interessado para a solicitação de compras ou contratação. Não foram encontradas situações em desacordo nos processos por dispensa e inexigibilidade, por esse motivo não sendo comparado mapeamento atual com ideal.

4.5 SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS

O presente estudo abordou a importância do controle interno como ferramenta de gestão, voltado para a Administração Pública, sem a pretensão de esgotar o assunto, levando em consideração o vasto campo de pesquisa e a relevância do tema abordado.

Outra abordagem necessária, em se tratando do estudo de caso, seria estabelecer parâmetros para todos os setores da estrutura organizacional da instituição e não somente ao setor de compras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo procurou coletar informações à luz da literatura sobre controle interno na Administração Pública e analisar a partir de documentos de domínio do setor de compras da Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR, o mapeamento de processos de compras deste setor. Procurou também, de posse das análises realizadas, mostrar a importância de se implantar uma estrutura de controle interno como gestão de ferramenta para a tomada de decisão na organização pública.

A partir dos estudos realizados, ficou demonstrado que o controle interno deve ser visto como parte integrante da estrutura da Administração Pública devido sua grande importância, sem contar, a obrigatoriedade de implantá-lo de acordo com nosso ordenamento jurídico.

As normas e rotinas constantes dos manuais de instruções e de trabalho que norteiam os procedimentos adotados para alcançar os resultados, são fontes de orientação e consulta permanente que ajudam na tomada de decisões, sendo assim,

uma das principais contribuições do controle interno administrativo é a memória institucional.

Essas normas e rotinas do controle interno, responde em parte a questão problema apresentada nesta pesquisa, que foi verificar como o controle interno pode minimizar as consequências de uma possível instabilidade sistêmica, que a alternância de poder provoca na estrutura permanente na Câmara Municipal de Telêmaco Borba.

Do ponto de vista do controle interno administrativo referente ao estudo de caso, ficou demonstrado claramente, que este controle, contribui em muito, para a tomada de decisão e evita compras improvisadas, auxiliando desta forma o gestor/administrador. Concluiu-se também que o controle interno no âmbito administrativo não é realizado plenamente e à medida que este funcione, as instruções normativas devem ser atualizadas.

Identificou-se também, a necessidade da Câmara qualificar mais funcionários na área do controle interno, haja vista que é necessário uma equipe e não apenas um único funcionário para atuar nesta função tão relevante. Diante do exposto, os objetivos elencados no início deste estudo foram alcançados.

Apesar do consenso de que controles internos devem ser ferramentas de gestão em relação ao alcance de metas e objetivos traçados em um planejamento organizacional, ainda existem inúmeras dificuldades a serem vencidas. Mesmo diante de todos os avanços alcançados através da Constituição Federal de 1988, da Lei de Responsabilidade Fiscal e outros normativos específicos ao tema, a estrutura de controle interno, na organização pública, ainda está carente para seu adequado funcionamento. Isso pode ser observado em relação à segregação de funções, devido ao número reduzido de funcionários públicos efetivos e qualificados para realizar as tarefas entre a equipe de forma que um colaborador não exerça a função de registrar e ele próprio conferir.

Outro fator que interfere no adequado funcionamento na estruturação das organizações públicas é a tendência de se privilegiar a política em detrimento da técnica e do conhecimento, caracterizando um entrave à gestão, e também, culturalmente falando, o controle interno é rejeitado por ser visto como punidor, entretanto, este controle é um auxiliador do administrador, pois contribui para evitar irregularidades, e orientar as autoridades ou responsáveis, permitindo a correção de

seus próprios atos e evitar que a organização se exponha às vulnerabilidades dos riscos e aos problemas de ineficácia e ineficiência.

É relevante que se diga que não é o controle interno que vai evitar uma conduta desonesta. Mas, se todos os procedimentos de rotina e normas adotados em um sistema de controle interno fossem cumpridos, teríamos, certamente, uma administração pública exemplar.

REFERENCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de Política. v. 2, ed. 12, Brasília: Ed. UNB, 2002.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual Prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. O controle primário da gestão pública. **Jus Navigandi**, Teresina, [ano 15, n. 2647, 30 set. 2010](#) . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17502>>. Acesso em: 12/09/ 2012.

BRASIL. Lei n. 8666, de 21 de Junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 19/09/2012.

BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 20/09/2012.

BRASIL. Resolução CFC Nº 1135/08. Disponível em: http://www.crcsp.org.br/portal_novo/legislacao_contabil/resolucoes/Res1135.htm. Acesso em: 28/09/2012.

BRASIL. Instrução Normativa nº 1, de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/Arquivos/AuditoriasAnuaisEPrestCo ntas/IN_01_06042001.pdf. Acesso em: 19/09/2012.

BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/111537/decreto-2829-98>. Acesso em: 13/09/2012.

BRASIL. Resolução CFC Nº 1135/08. Aprova a NBC T 16.8 – Controle Interno. Disponível em: www.ggov.com.br/index.php/artigos/doc.../105-nbc-t-16-8.htm. Acesso em: 28/09/2012.

BRASIL. Lei n.4320, de 17 de Março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 28/08/2012.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 28/08/2012.

CAMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA, 1., 1964 – 1967, Telêmaco Borba. Atas.

CÂMARA MUNICIPAL DE TELEMACO BORBA – PR. **Instrução Normativa 005/2008**. Dispõe sobre procedimentos de Controle Interno para os responsáveis pelas compras da Câmara Municipal de Telêmaco Borba – PR.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. 4. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Campus, 2001.v. VI-I

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta Sem Licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação**. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TELEMACO BORBA – PR. **Histórico**. Disponível em: http://www.telemacoborba.pr.gov.br/a_cidade/historico/historico.php. Acesso em 10/09/2012.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2006. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2423>>. Acesso em: 23/08/ 2012.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.