

A RELEVÂNCIA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Karine Zanatta¹

Gerson Luís Batistella²

Resumo: Na situação atual da administração pública, que, cada vez mais, trabalha com escassez de recursos e com uma sociedade a cada dia mais exigente, os administradores públicos demonstram grande preocupação quanto à existência de um controle mais eficiente nas entidades cuja administração é de sua responsabilidade. Este controle deve ser menos burocrático e mais voltado para a qualidade da atuação governamental, primando pelo melhor e mais adequado funcionamento dos órgãos fiscalizados. Assim, surge a necessidade do Controle Interno, que, se bem estruturado e em condições de buscar as informações para realizar as avaliações necessárias, pode ser capaz de obstar as irregularidades e atingir os objetivos de resguardar os bens públicos, tornando-se eficaz ferramenta no combate ao erro e à fraude, além de contribuir para uma gestão pública que evidencie os aspectos de economicidade, eficiência e eficácia. Desta forma, este artigo analisará, em um primeiro momento, o conceito e objetivos do Sistema de Controle Interno, para, em seguida, verificar qual legislação se aplica a ele. Por fim, abordar-se-á sobre o papel do Controle Interno e qual sua importância para a Administração Pública Municipal.

Palavras-chave: Administração Pública Municipal. Sistema de Controle Interno.

THE RELEVANCE OF INTERNAL CONTROL SYSTEM FOR MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: *In the current situation of public administration, which is increasingly working with limited resources and in a society which is more and more demanding, public administrators are highly concerned about the existence of a more efficient control of the entities whose administration is under their responsibility. This control should be less bureaucratic and more focused on the quality of government performance, striving for the best and most suitable functioning of the organs inspected. Therefore, there is the need for Internal Control, which, if well structured and able to get the information to perform the necessary evaluations, may be able to prevent irregularities and achieve the goals of protecting public goods, becoming an effective tool in combating fraud and error, and contributing to public management, demonstrating, this way, economy, efficiency and effectiveness. Thus, this article will examine, at first, the concept and objectives of the Internal Control System; then, it will verify which laws are applied to it; finally, it will address the role of the Internal Control and its importance to the Municipal Government.*

¹ Acadêmica do Curso de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – Câmpus de Frederico Westphalen – karinezanatta@yahoo.com.br

² Professor da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – Câmpus de Frederico Westphalen, especialista em Gestão de Pessoas e orientador do artigo – gerson@fw.uri.br

Keywords: *Municipal Public Administration; Internal Control System.*

INTRODUÇÃO

O controle da Administração Pública, seja na forma social, seja na externa e interna, é assunto debatido há tempos no nosso país, mas que permanece atual, em virtude das constantes transformações sociais e das garantias próprias do estado democrático de direito, que tornam incessantes as buscas por modelos cada vez mais adequados às características de cada momento histórico. A isso se somam casos de corrupção e improbidade administrativa, que, a cada dia, surgem em maior quantidade, e que fazem com que o legislador crie mecanismos de máxima proteção ao patrimônio público.

Além disso, o desenvolvimento de técnicas de auditoria e controle geram novos modelos organizacionais e de gestão, os quais vêm superando velhas rotinas burocráticas. Diante das crescentes exigências sociais, a gama de serviços públicos colocados à disposição do cidadão pelo Estado e as regras, cada vez mais detalhadas e rigorosas, sobre a aplicação de recursos públicos, faz-se necessário qualificar o atendimento aos beneficiários desses serviços e, inclusive, atribuir as respectivas responsabilidades aos gestores.

Nessa conjuntura, o Sistema de Controle Interno, por disposições próprias da Constituição Federal, é relevante instrumento de gerência, devendo ser estruturado dentro do próprio ente controlado, por meio de leis, decretos, instruções normativas ou outros atos inter-relacionados, visando que as metas de gestão sejam efetivadas e que, eventuais desvios existentes sejam percebidos e corrigidos.

Enquanto função administrativa, o controle necessita de um sistema de informação e avaliação que consiga assegurar o cumprimento do planejado, ensejando, caso isto não ocorra, que a condução dos negócios públicos se transforme em uma mera improvisação.

Diante desta realidade, a elaboração do artigo tem como objetivo principal verificar a importância do Sistema de Controle Interno para a gestão pública municipal, quando bem estruturado e atuante, sendo, para tanto, analisados alguns aspectos relevantes sobre o mesmo como o seu conceito e objetivos, além da legislação aplicada e o papel deste dentro das Administrações Públicas Municipais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Sistema de Controle Interno: Conceito e Objetivos

O ato de controlar está intimamente ligado ao de planejar. Dá retorno ao processo de planejamento e visa garantir que, através da aplicação dos recursos disponíveis, algum resultado seja obtido, garantindo-se que os aspectos legais sejam observados, lembrando-se sempre que, enquanto na iniciativa privada tudo pode ser feito desde que não caracterize descumprimento à lei, na Administração Pública deve ser feito tudo o que a lei determina, exigindo-se, neste caso, a implementação de controles mais rigorosos e sofisticados.

O controle pode ser conceituado como a fiscalização exercida sobre determinado alvo, de acordo com certos aspectos, visando averiguar o cumprimento do que já foi predeterminado, ou evidenciar eventuais desvios com fins de correção (GUERRA, 2005)

Já nas palavras de Cruz e Glock (2008, p. 20):

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

Os autores vão além e afirmam que estas atividades exercidas pelos diversos segmentos da estrutura organizacional nada mais são do que os chamados Controles Internos.

Portanto, a expressão Controle Interno pode ser entendida como a conjunção de todos os procedimentos de controle exercidos de forma isolada ou sistêmica no âmbito de uma organização. E, em sendo exercido no âmbito da própria organização, esta é responsável pela atividade controlada. (RAMIS, 2013)

Desta forma, todo superior hierárquico poderá exercer controle administrativo nos atos de seus subalternos, sendo, por isso, responsável por todos os atos praticados em seu setor por servidores sob seu comando.

O que pode ser definido é que o Controle Interno é aquele que o Executivo exerce sobre suas próprias atividades. Seu objetivo é assegurar a execução dessas atividades dentro dos princípios básicos da Administração Pública definidos pelo art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Esse controle deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes. Ou seja, em cada órgão, a execução dos programas que lhe concernem e a observância das normas que disciplinam suas atividades são controladas por administrador competente. (CALIXTO, 2005)

Como, o Sistema de Controle Interno é inerente a todos os atos e processos administrativos de um órgão/entidade, ele não pode e nem deve ser concebido separadamente, sendo a sua integração um fator decisivo para o perfeito desempenho das atividades a serem implementadas nas diversas unidades administrativas. (MOREIRA, 2004)

Assim, a sua aceitação pela organização é fundamental, porque se trata de um relacionamento permanente, uma observação contínua, e estando o Sistema de Controle Interno bem consistente, este atua para evitar desvios, perdas e desperdícios, assegurando, razoavelmente, o cumprimento de normas administrativas e legais e propiciando a identificação de erros, fraudes e seus respectivos responsáveis.

A partir dessa concepção, o Controle Interno há de ser entendido como parte integrante da estrutura da Administração Pública, com o objetivo de auxiliar a gestão pública em relação ao cumprimento das metas e plano de governo, como bem especificado no art. 70, da Constituição Federal:

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.

Destarte, o Sistema de Controle Interno opera de forma integrada, ainda que cada Poder tenha seu próprio Controle Interno. Esse Sistema, entretanto, será coordenado pelo Executivo, posto que lhe competirá, ao final do exercício, preparar a prestação de contas conjunta, em que pese os demais Poderes elaborarem as suas respectivas contas. (MACHADO JR; REIS, 1998)

O Controle Interno, em uma entidade pública, desempenha como objetivo maior a salvaguarda dos atos praticados pelo gestor e o patrimônio sob sua responsabilidade, além de gerar eficiência na consecução do objetivo social, o que se manifesta como resultado, e, obviamente, são ferramentas de apoio à contabilidade.

Castro (2011) vai além e assevera que o objetivo do Controle Interno é o de funcionar, simultaneamente, como um mecanismo de auxílio ao administrador público e como instrumento de proteção e defesa do cidadão, garantindo que os objetivos da organização pública sejam alcançados e as ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz.

Sendo assim, o Controle Interno, além de estar subordinado ao titular do órgão ou da entidade, faz parte das atividades normais da Administração Pública e tem, dentre suas funções, a de acompanhar a execução dos atos.

Desta feita, o Controle Interno, executado pela Administração Pública, se apresenta como uma relevante ferramenta, pois atua como controle preventivo, detectivo e corretivo, devendo ser operado com todo rigor e independência, visando o cumprimento das finalidades a que se propõe, haja vista que compreende o plano de organização e o conjunto coordenado dos métodos e medidas adotadas pelo órgão para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficácia operacional e incentivar a adesão à política traçada pela Administração. (FILHO, 2008)

2.2 Legislação Aplicada ao Sistema de Controle Interno

Conforme se depreende até aqui, um dos objetivos maiores do Sistema de Controle Interno é o de estar presente dentro das entidades públicas, atuando em conjunto com as diversas unidades administrativas a fim de que, de fato, haja o cumprimento das metas estabelecidas pela administração, bem como a observância da legalidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. Para isto, faz-se necessária a observação de alguns preceitos legais, os quais dão sustentação aos trabalhos desenvolvidos pelos Sistemas de Controle Interno.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, introduziu as expressões controle interno e controle externo e definiu as competências para o exercício daquelas atividades. Ao Poder Executivo incumbiu-se o Controle Interno, enquanto o Externo foi atribuído ao Poder Legislativo.

A lei definiu, em primeiro lugar, a universalidade do controle, ou seja, sua abrangência sobre todos os atos da Administração, sem exceção, quer se trate da receita, quer da despesa. Em seguida, fez o controle recair sobre cada agente da Administração, individualmente, desde que responsável por bens e valores públicos. A grande inovação apareceu ao estabelecer a verificação do cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos físico-financeiros.

Pela primeira vez, pensava-se em controle de resultados na Administração Pública, além do controle meramente legalístico, conforme se verifica no texto da Lei:

Art. 75 - O controle da execução orçamentária compreenderá:

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

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

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

(...)

Art. 77 - A verificação da legalidade dos atos e fatos de execução orçamentária será: prévio; concomitante; e subsequente.

Porém, foi a partir da Reforma Administrativa de 1967, consoante o artigo 6º do Decreto Lei nº 200/67, que o fundamento do controle da Administração Pública Brasileira passou a ser destacado, principalmente porque o controle, ao lado do planejamento, passou a estar entre os principais princípios fundamentais que norteiam a atividade pública.

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I – Planejamento;

II – Coordenação;

III – Descentralização;

IV – Delegação de Competência;

V – Controle.

Quanto à previsão na Constituição Federal de 1988, esta trouxe novas exigências à Administração Pública no que se refere ao controle e fiscalização municipal, conforme se observa nestas disposições:

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.

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

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

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

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

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

§ 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.

Guerra (2005, p. 273) pontua muito bem sobre a importância de o texto Constitucional versar sobre a matéria:

Enfim, podemos dizer que a Lei Maior de 1988, ao prescrever a criação e manutenção obrigatória de um sistema integrado de controle interno, quis alcançar, de forma ampla, toda a organização de gerência pública, não se limitando aos tradicionais controles financeiro e administrativo. Buscou-se, pois, a implementação de um sistema que englobasse o conjunto integrado de todos os controles, fossem financeiros, gerenciais, administrativos e operacionais.

Assim, previu a Constituição Federal, que este conjunto de controles é uma gama de procedimentos administrativos, de natureza financeira, contábil e orçamentária, exercido por órgão interno da Administração, indissociável desta, e que impõe ao gestor público a necessária visualização de todos seus atos administrativos com boa margem de segurança, de acordo com as peculiaridades de cada órgão ou entidade, com fincas de prevenção, identificação e rápida correção de irregularidades ou ilegalidades, capaz de garantir o cumprimento dos planos, metas e orçamentos preconcebidos.

No Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual de 1989 define os tipos de Controles, Externo e Interno, estabelecendo o seguinte:

Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, e de quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes, observado o disposto nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal.

Parágrafo único- Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, além das atribuições previstas nos arts. 71 e 96 da Constituição Federal, adaptados ao Estado, emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente.

(...)

§ 5º - Compete ao Tribunal de Contas avaliar a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades por ele fiscalizados.

(...)

Art. 76 - O sistema de controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal terá, no Estado, organização una e integrada, compondo órgão de contabilidade e auditoria-geral do Estado, com delegações junto às unidades administrativas dos três Poderes, tendo sua competência e quadro de pessoal definidos em lei.

A partir do ano 2000, o conjunto de regramentos da gestão é reforçado com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, trazendo exigências quanto à

Administração Pública Gerencial, com finalidade do controle de resultados, atingimento de metas, avaliação e controle de custos, entre outras.

Conforme Arend (2008), a LRF buscou fortalecer conceitos fundamentais de Administração Pública, para assegurar uma gestão responsável e transparente no trato dos recursos governamentais, dando ênfase ao planejamento (plano plurianual de investimentos, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), ao controle da gestão fiscal, quando estabeleceu metas para que sejam aferidos os resultados, e à divulgação das contas públicas.

Nesse compasso, tornou-se necessária a criação de regras para a fiscalização e a avaliação, em observância ao que foi traçado pelas normas legais, inclusive a estratégia política do Administrador.

A criação de Controles Internos para evitar abusos, fraudes e, principalmente, a ineficiência, tornou-se fundamental para que os órgãos resguardem os seus ativos, assegurem a fidelidade e a integridade dos registros, das demonstrações, das informações e dos relatórios contábeis; conheçam efetivamente a sua realidade, estabeleçam e conheçam os seus compromissos com a gestão; orientem e estimulem a organização estrutural e funcional, comunicando as diretrizes administrativas aos setores envolvidos. (ARENDA, 2008)

Sendo assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Controle Interno afluem para o implemento de ações planejadas e transparentes, com metodologias de gestão administrativas voltadas ao alcance do equilíbrio orçamentário e financeiro.

O art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal versa sobre a fiscalização que o Controle Interno deve exercer, junto com outros poderes, quanto ao cumprimento do disposto na referida Lei.

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.

Diante desta análise, pode-se afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal criou o ambiente de seriedade administrativa que os Controles Internos necessitavam para poder

prosperar, e contribuiu para o equilíbrio nas contas públicas e para a imposição de limites e condicionantes aos gestores.

Também como fundamentação legal a ser utilizada pelos municípios na estruturação do Controle Interno, no Estado do Rio Grande do Sul o Tribunal de Contas editou a Resolução nº 936, de 13 de março de 2012, a qual estabelece diretrizes que orientarão o Sistema de Controle Interno Municipal, visando a valorização e o aperfeiçoamento da fiscalização procedida pelas Unidades Centrais de Controle Interno, principalmente no que se refere à gestão administrativa, financeira e patrimonial do Município, em consonância com o que dispõe os arts. 31 e 74, inc. IV e §1º da Constituição Federal, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como forma de orientação, a Resolução traz, no seu artigo 2º, incisos I a IV, algumas definições que devem ser observadas:

Art. 2º Para efeitos desta Resolução, consideram-se:

I – controle interno (CI): conjunto de recursos, métodos e processos adotado pelas próprias gerências do setor público, com vistas a impedir o erro, a fraude e a ineficiência, visando a dar atendimento aos princípios constitucionais, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

II – sistema de controle interno (SCI): conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno previstas na Constituição e normatizadas em cada nível de governo;

III – unidade central de controle interno (UCCI): órgão central responsável pela coordenação das atividades do sistema de controle interno;

IV – auditoria interna (AI): técnica de controle interno, a ser utilizada pela UCCI para verificar a ocorrência de erros, fraudes e desperdícios, abarcando o exame detalhado, total ou parcial, dos atos administrativos.

Ainda, é orientação do Tribunal de Contas do RS que os servidores que atuarão na Unidade de Controle Interno sejam somente aqueles investidos em cargos de provimento efetivo, recrutados entre categorias profissionais distintas, cuja habilitação seja compatível com a natureza das respectivas atribuições, os quais terão atuação exclusiva na unidade (art. 5º, Res. TCE/RS).

Entretanto, embora a Resolução do TCE/RS estabeleça diretrizes aos Municípios para a implantação efetiva do Sistema de Controle Interno, é importante que estes definam normas regulamentares próprias pertinentes ao funcionamento do SCI, bem como ao cumprimento das atribuições da UCCI.

E, para colaborar com o Município, a própria Resolução, no Parágrafo Único do art. 6º, orienta sobre o que deve contemplar o regulamento do SCI, conforme se observa:

[..]

I – prévia elaboração de plano anual de trabalho, a ser desenvolvido pela UCCI ao longo do exercício, contemplando os tópicos de que trata a alínea “b” do inciso II do artigo 3º da presente Resolução;

II – elaboração de relatórios periódicos decorrentes do cumprimento do plano anual de trabalho a que se refere o inciso I deste artigo, com a indicação dos resultados de eventuais medidas corretivas sugeridas pela UCCI em face de irregularidades ou ilegalidades verificadas em exame precedente;

III – previsão de que a UCCI acompanhará o processamento das tomadas de contas especiais, manifestando-se ao final da respectiva instrução, as quais deverão ser encaminhadas ao Tribunal de Contas, a fim de ensejar a possível responsabilização dos administradores ou agentes subordinados por atos omissivos ou comissivos que importarem em dano ao erário.

Analisando a legislação ora apresentada e diante da importância de o Sistema de Controle Interno ser bem estruturado para, de fato, poder atuar e exercer as atribuições que lhe são cabíveis, contribuindo assim para o melhor desempenho das atividades inerentes à administração pública, fica evidente a necessidade de se observar a legislação federal e estadual, uma vez que elas dão o suporte necessário para que o controle seja efetivamente exercido, dentro dos parâmetros estabelecidos pela lei e atendendo aos objetivos do Controle Interno de proteger os interesses econômicos da municipalidade.

2.3 O Papel do Controle Interno e Sua Importância Para a Administração Pública Municipal

Através das observações feitas até aqui, verificou-se que o Controle Interno é inerente a todos os atos e processos administrativos de um órgão/entidade, de forma que não pode e nem deve ser concebido separadamente. Sua integração é fator decisivo para o perfeito desempenho das atividades a serem implementadas nas diversas unidades administrativas. Então, por tratar-se de um relacionamento permanente e de uma observação contínua, é fundamental sua aceitação pela organização.

Sobre o papel que o Controle Interno deve exercer dentro do órgão controlado, trazemos à baila os dizeres de Cavalheiro e Flores (2007, p. 5):

Diferentemente do que usualmente afirmam muitos administradores, o controle interno não é mais um a fiscalizar as ações governamentais, que acaba por emperrar a máquina administrativa e, por consequência, a execução de seus programas, constituindo-se, sim, o *longa manus* do administrador e nele tem seu aliado. Se bem estruturado e ativo, certamente auxiliará o gestor, possibilitando-lhe uma visão, das mais variadas situações que envolvem a administração, oportunizando que sejam realizados ajustes e correções que venham a evitar o desperdício ou desvio do dinheiro público. O controle interno pode ser considerado o instrumento mais eficaz, dentre todos, no combate à corrupção.

Assim, nos dias atuais não se pode admitir que ainda existam chefes de Poderes Executivo e Legislativo simplesmente ignorando a existência do Controle Interno. Além do mais, ele conhece melhor o ente pelo fato de estar mais próximo da realidade do órgão público, o que torna isto uma das principais relevâncias para a existência do Controle Interno, pois, embora o controle externo possa determinar correções ao jurisdicionado, induzindo-o a uma alteração de atitude, ele não atende, de fato, às particularidades do mesmo, sem contar que um Controle Interno efetivo representa a segurança para o gestor público, como bem lembrado por Castro (2011, p. 284):

O Controle Interno – ou Controle Interno Administrativo – representa a segurança do administrador. É fundamental, em primeiríssimo lugar, para o gestor público, porque este responde – com seus bens e sua reputação – pelos atos que realiza ou delega a terceiros para praticar em seu nome. Deve, portanto, praticá-los com toda segurança possível. O administrador precisa estabelecer controle em todos os níveis, e de forma prévia para dar suporte a todos os seus atos decisórios.

Tais colocações demonstram o que tem se asseverado ao longo do texto, ou seja, que o Controle Interno é de extrema importância para os gestores, uma vez que funciona como auxílio aos atos por ele praticados e como instrumento de proteção e defesa do cidadão.

É bem verdade que entre a prática e a teoria administrativa ainda existe uma grande distância e obstáculos a serem transpostos, mas, ainda assim, os Controles Internos têm sido atuantes, embora de forma incipiente.

Moreira (2004) coaduna com o pensamento, e diz mais:

Sem as atividades desenvolvidas pelo controlador, a tarefa de fiscalizar o governo e acompanhar o andamento das políticas públicas seria mais complexa, favorecendo práticas corruptas. Bobbio já alertava que a falta de controle está ligada ao arbítrio, enquanto que a possibilidade de controle à democracia. Embora o Controle Interno careça de poder punitivo, apenas conduzindo a uma orientação, deve manifestar-se em todas as situações as quais considera contrárias ao interesse público, o bem maior da Administração Pública.

O caráter eminentemente opinativo dos Controles Internos cria um obstáculo: se o controlador não tiver o apoio do chefe do Executivo, o trabalho por ele desenvolvido restará prejudicado, vez que as instruções emanadas não serão atendidas, podendo ocasionar danos à própria Administração Pública. Se uma norma não trazer embutida uma penalidade, fatalmente não será cumprida.

Entretanto, Moreira (2004) alerta:

Contudo, o Controle Interno não pode incorrer no engano de querer atrair para si a tarefa de governar. Ele não poderá assumir os poderes do gestor da coisa pública, do chefe do Executivo. A responsabilidade pela gestão pública é do administrador público, ou seja, daquele que tem o poder de decisão. O chefe do Executivo representa o cidadão que nele votou.

Os órgãos de Controle Interno e Externo - Tribunal de Contas, Legislativo, Judiciário, Ministério Público – ou quem quer que seja, não podem desconsiderar que é prerrogativa do Executivo governar, portanto, é impossível querer obrigá-lo a executar a governança. Estas instituições e órgãos podem sim impedir o desgoverno, mas não governar propriamente.

Apesar disto, Garcia (1998) alerta ao dizer que a inexistência de Controles Internos consistentes ensejará o crescente surgimento de erros e fraudes operacionais, aliando-se a esses fatos, a efetivação de desvios de conduta da direção da entidade, que propicia o recrudescimento dos ilícitos oriundos da síndrome do exemplo que vem de cima. Erros são irregularidades involuntárias ocorridas nos procedimentos ou demonstrativos contábeis. Fraudes são irregularidades propositais. Todo procedimento delituoso, tem início, via de regra, em erros intencionais ou “testes” dos controles, envolvendo pequenos valores. Caso não sejam detectados em tempo hábil, abrem caminho para a realização de grandes golpes.

Desta forma, o profissional que integra o Sistema de Controle Interno tem, como papel primordial, contribuir para que erros e fraudes não aconteçam, primando, assim, para o bem comum e para o bom desenvolvimento das atividades da Administração Pública Municipal. E para que isto aconteça precisa, o controlador interno, estar bem preparado para desempenhar de forma satisfatória suas atribuições, como bem colocado por Moreira (2004):

O principal requisito que cabe ao controlador atender é se informar, se atualizar sempre, para que, ao tomar conhecimento de infrações dentro da gestão pública, promova a apuração dos fatos, de forma idônea. Diante das inúmeras exigências previstas, é imprescindível ao controlador o conhecimento da legislação e o interesse em aprender constantemente. Afinal, a capacitação é peça-chave em qualquer organização, seja ela pública ou privada.

Fica claro que, tão importante quanto ter um Sistema de Controle Interno bem estruturado, é ter profissionais capacitados e atualizados para, de maneira eficiente, exercer os controles necessários dentro das Administrações Públicas Municipais, ou seja, diante das inúmeras exigências previstas, é imprescindível ao controlador o conhecimento da legislação e o interesse em aprender constantemente, uma vez que a capacitação é essencial e um dos principais atores para o bom desenvolvimento das atividades que lhe cabem.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através das concepções analisadas, conclui-se que o Controle Interno desempenha papel relevante na Administração Pública, principalmente, pela orientação e vigilância em relação às ações dos administradores, visando assegurar eficiente arrecadação das receitas e adequado emprego dos recursos públicos.

Além do mais, diante da relevância de seus objetivos voltados para a avaliação da ação governamental, no que diz respeito ao cumprimento de metas e execução de orçamentos, e avaliação da gestão dos Administradores Públicos nos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia, depreende-se que o Controle Interno é de suma importância na Administração Pública Municipal.

Ponderando a legislação aplicada ao tema, e em especial com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como, no Estado do Rio Grande do Sul, com a normativa emitida pelo Tribunal de Contas, fica ainda mais evidente a necessidade da presença efetiva do Controle Interno na Administração Pública Municipal, uma vez que este age como ferramenta para o combate ao desvio de conduta e ao erro, fatores que distorcem os parâmetros sensíveis ao bom funcionamento do organismo público.

É fato, também, que um Sistema de Controle Interno atuando de forma efetiva contribui para a transparência dos atos administrativos e, tendo servidores capacitados e conscientes de suas atribuições, corroboram para o bom desempenho das funções públicas.

Observa-se que é fundamental aos gestores públicos estarem conscientes de que Sistemas de Controles Internos bem estruturados representam a melhor opção para a Administração Pública desenvolver, de maneira plena, suas atribuições, à luz dos princípios constitucionais que a rege.

Todavia, é de se ressaltar que a atuação eficiente de um Controle Interno se efetiva, de fato, quando os controladores têm para si uma estrutura condizente para o exercício de suas funções, além da disponibilidade de capacitação para, desta maneira, promoverem aquilo que lhes é devido, auxiliando os gestores públicos na condução da máquina administrativa.

E, muito embora a realidade dos Municípios esteja mudando, já que estes estão implantando de forma efetiva Unidades de Controle Interno em suas estruturas, ainda há muito que se aprimorar e buscar para a concretização das atribuições que a legislação impõe aos controladores.

O desconhecimento das funções do Controle Interno na administração por parte dos próprios servidores da entidade, bem como a pouca observância que os gestores dão às

análises do setor, ainda é uma realidade que precisa ser mudada, para que se viabilize um desempenho pleno das funções administrativas do controlador, com garantia da transparência e à luz dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública Municipal.

Referências

AREND, Astor Paulo. **Controle Interno: Fundamentos Jurídicos e Estudo de Caso**. Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena. Tribunal de Contas do Estado do RS. Porto Alegre, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa**. Brasília: Editora Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 22 abr. 2013

_____. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. 1989. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/sistemalegis.htm>>.

CALIXTO, Giniglei Eudes. **Sistema de Controle Interno na Administração Pública Federal**. Disponível em: <<http://cascavel.cpd.ufsm.br/revistas/contabilidade/article/viewFile/63/3660>>. Acesso em: 22 abr. 2013

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

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A Organização do Sistema de Controle Interno Municipal**. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande d Sul. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON. Porto Alegre, 2007.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Guia Para a Implementação do Sistema de Controle Interno nos Municípios**. 2. Ed. Curitiba, PR: Juruá, 2003.

FILHO, Antônio José. **A Importância do Controle Interno na Administração Pública**. Disponível em: <http://www.ufpi.br/subsiteFiles/parnaiba/arquivos/files/rd-ed1ano1-artigo6_antoniofilho.PDF>. Acesso em: 24 abr. 2013.

GARCIA, Francisco Aristides Neves. Controle Interno: Inibidor de Erros. **Revista Pensar Contábil**. n. 2. Rio de Janeiro: 1998.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MACHADO JR, Jose Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada**. 27 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

MOREIRA, Márcia Maria. **O Controle Interno Como Paradigma da Administração Pública Gerencial**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7569/o-controle-interno-como-paradigma-da-administracao-publica-gerencial#ixzz2MypvipL6>>. Acesso em: 24 abr. 2013

RAMIS, Diogo Dias. **Controle da Administração Pública**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12667>. Acesso em: 24 abr. 2013.

TCE. **Resolução 936, de 13 de março de 2012**. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/docs/resolucao_936_2012.pdf>. Acesso em 29 abr 2013.