

**ASPECTOS PRÁTICOS DA
ATUAÇÃO DO CONTROLE
INTERNO MUNICIPAL**

APE FLÁVIO FLACH



**"TODO O PODER EMANA DO
POVO, QUE O EXERCE POR MEIO
DE REPRESENTANTES ELEITOS
OU DIRETAMENTE, NOS TERMOS
DESTA CONSTITUIÇÃO"**

(ART.1º, Parág.Único da Constituição Federal)

Estado de Direito Democrático

Democracia Operacional (Schumpeter):

- Os governos eleitos possuem o poder de Estado, competência de decisão;
- Determinam os objetos que deverão satisfazer ao povo, segundo as decisões e ações governamentais;
- Conduzem a vontade popular;
- O povo é objeto, não sujeito.

Estado de Direito Democrático

Democracia Direta e Representativa

- O poder estatal é exercido em nome do povo e em favor do povo;
- se mede pela quantidade e pela qualidade da participação das pessoas nas decisões de forma permanente;
- Quanto menor a participação, mais autoritário será o governo;

Democracia é jogo de forças onde ganham os mais organizados.

Fiscalização e Controle

ASPECTOS DA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE.

O Controle dos Atos de Gestão, na Administração Pública.

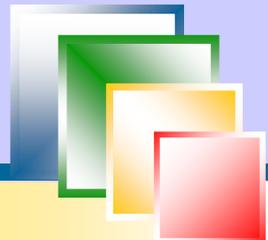
“É uma verdade eterna a máxima de que todo o homem que detém o poder é levado a dele abusar. E vai até onde encontrar limites. Para que não abuse do poder é necessário que, pelas disposições das coisas, o poder limite o poder”

Montesquieu – Autor de o “Espírito das Leis” (*Espirit des lois*, Livro XI, cap. VI).

A LEI:

- Freio à liberdade do administrador público;
- Direcionamento das ações governamentais;
- Controle das atividades administrativas





Fiscalização e Controle

ASPECTOS DA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

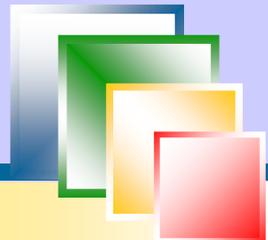
“Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância ou a prevaricação para punir. Circunscrita a esses limites, essa função tutelar do dinheiro público será, muitas vezes inútil por omissa, tardia ou impotente.

Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro que, comunicando com a legislatura, seja não só o vigia, como mão forte do primeiro sobre o segundo, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo” -

Rui Barbosa



MENU



Fiscalização e Controle

No particular, em qualquer instituição pública ou privada, o controle interno e externo possuem, ou buscam atingir, os mesmos objetivos:

- a) assegurar a eficácia, a eficiência e a economicidade;
- b) evitar desvios, perdas e desperdícios;
- c) garantir o cumprimento das normas técnicas, administrativas e legais;
- d) identificar erros, fraudes e seus agentes;
- e) propiciar informações para a tomada de decisões.

Mas nas entidades públicas, para atingir estes objetivos, há a obrigatoriedade dos controles, com organismos próprios, para o exercício da função de controle, em cada poder, definindo atribuições para o controle interno e o controle externo.

ANT.

PRÓX.

MENU

POLÍTICA

Ciência dos fenômenos referentes ao Estado: ciência política; Sistema de regras respeitantes à direção dos negócios públicos; Arte de bem governar os povos; Habilidade no trato das relações humanas, com vistas à obtenção dos resultados desejados; Civilidade, cortesia;

Fonte: Novo Dicionário Aurélio

POLÍTICA

É o campo onde as decisões fundamentais de uma sociedade, que afetam a vida das famílias e dos indivíduos, são tomadas. Setor de atividades onde tragédias ocorrem, sacrifícios são feitos, decisões que afetam gerações são tomadas, e onde as possibilidades de progressos pessoal, a garantia dos direitos, o exercício da liberdade e os valores individuais e coletivos se realizam.

POLITIZADO

Que tem consciência de seus deveres e direitos políticos, e se acha habilitados a exercê-los; Que tem conhecimento mais aprofundado da política e procura exercer papel atuante no processo político de seu país.

Fonte: Novo Dicionário Aurélio

CIDADANIA

**É SABER QUE VOCÊ PODE INTERFERIR E
PARTICIPAR DAS DECISÕES.
FAZER PARTE
DO PROCESSO DEMOCRÁTICO ELEVA A
AUTO ESTIMA**

Antoninho Marmo Trevisan

Administração Pública Patrimonialista

- Ⓜ Há forte vocação à centralização administrativa;
- Ⓜ Formalismo jurídico idealiza as instituições a partir de uma visão estritamente legal;
- Ⓜ Existe uma relação de desconfiança no relacionamento do governo com a sociedade e com o cidadão;
- Ⓜ Parte-se do princípio de que o cidadão, ao buscar um serviço público, busca uma vantagem e não um direito;
- Ⓜ “A obrigação do governo não é prestar serviços público, mas garantir que eles sejam prestados”

Livro: Reinventando o Governo, David Osborne e Ted Glauber, pag. 31.

Administração Pública Patrimonialista

- Ⓜ Perfil autoritário da administração pública;
- Ⓜ Falta de fixação de metas de desempenho, socialmente controláveis, e de gratificação de produtividade;
- Ⓜ Partidarização excessiva do governo, que dificulta o planejamento de longo prazo;
- Ⓜ O Estado volta sua arrecadação para seu próprio financiamento, criando um ciclo vicioso.

Fonte: Reportagem Especial - Zero Hora - Domingo 11 de dezembro de 2005, p. 8.

Combater a Corrupção

Ⓜ Excesso de burocracia gera uma massa complexa de informação que, se aproveitados, poderiam aumentar a qualidade dos serviços públicos e privados;

Ⓜ Capacitação do Estado, de empresas e dos cidadão. De nada adianta um volume de informações se inexistente capacidade para que os dados sejam analisados;

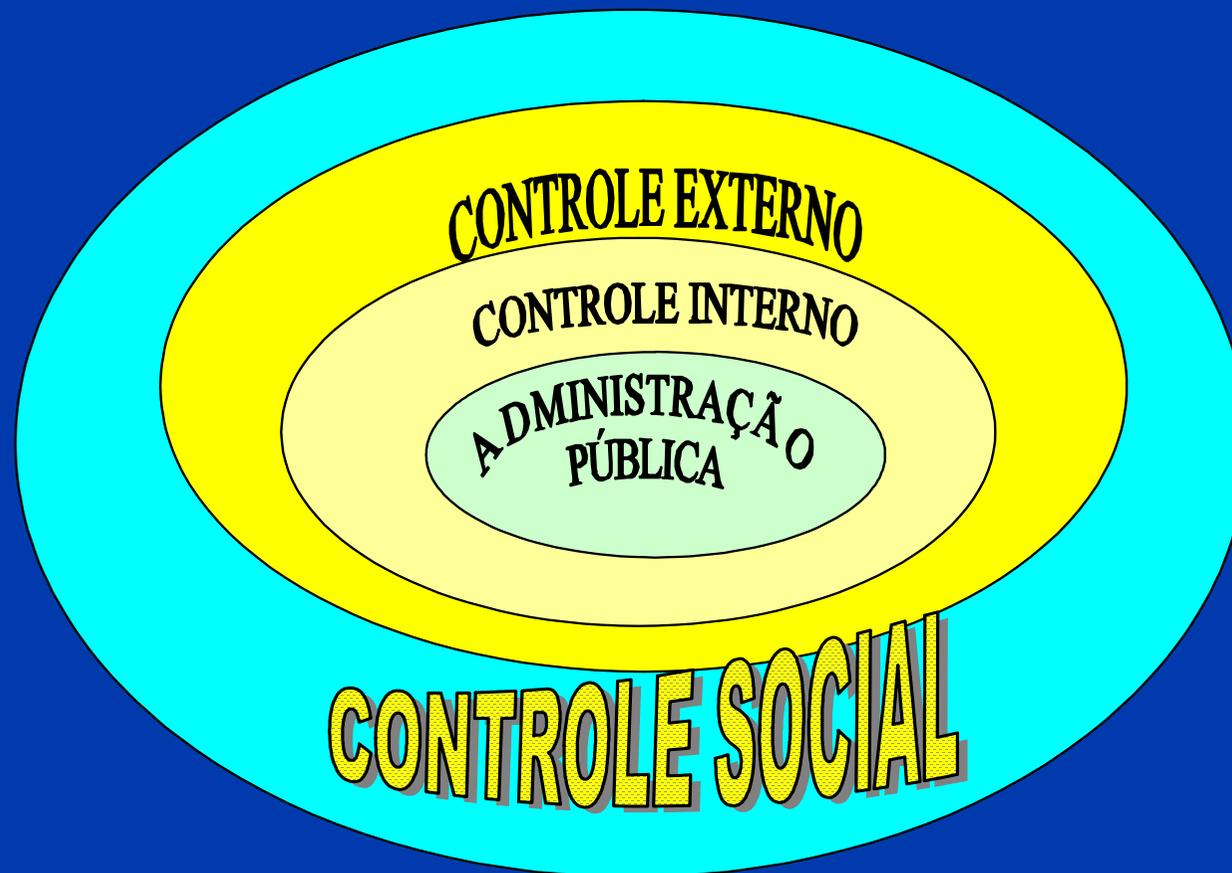
Ⓜ Os organismo de controle não falam entre si. Não cruzam dados. É necessário software e cabeças aplicadas. *Fonte: Reportagem Especial - Zero Hora - 11/12/2005, p. 7.*



Do Controle Social - art. 67

Participação Popular x Controle Social

Diagrama 1 – Esquema de controle sobre a Administração Pública



Participação é transferência de poder e responsabilidade para os membros da comunidade.

- **Traz confiança a população e resultados;**
- **Existem maior comprometimento;**
- **Entendem melhor os seus problemas;**
- **Estão mais aptas a identificar a raiz do problema e soluções mais eficazes.**

Vantagem: O Governo se transforma em delegador do controle, ajuda e treina a sociedade, torna o trabalho menos oneroso e mais eficaz.

Cria ambiente para o Controle social.

Princípios:

“Premissas, regras fundamentais ou linhas norteadoras (...)”

“Proposições básicas, legitimadas pelos costumes ou tratadistas da matéria.”

“Verdade fundamental, uma lei ou doutrina básica elementar, uma regra definida de ação.”

Condição para Formação: IDADE = Tempo

- É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. **Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer.**

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 1994, p. 450.

PRINCÍPIOS BÁSICOS

Art. 37 CF

- Legal...
- Impessoal...
- Moral...
- Public...
- Eficiência/Eficácia e Efetiv...
- FELIZC...

...IDADE

QUANDO ATENDIDOS OS PRINCÍPIOS

O porquê do desrespeito = corrupção?

- F acil...
- I mpun...
- N ecess...
- O portun...

...IDADE

CAUSA INFELIC...

- Da Sociedade ou

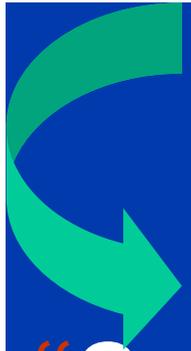
- Dos Administradores em desvio de conduta.

PÔ, como é que eu **FICO**?
Art. 70 CF.

FAZER AUDITORIA:

- **P**atrimonial;
- **O**peracional;
- **F**inanceira;
- **C**ontábil; e
- **O**rçamentária.

“O Brasil não é um país corrupto. É apenas um país pouco auditado.” Stephen Kanitz



“O auditor é um homem de idade mais do que madura, calmo, frio, passivo, com olhos de bacalhau. Um homem sem paixão, sem vísceras e sem senso de humor. Uma petrificação humana com o coração de feldspato. Afortunadamente, esses seres nunca se reproduzem e quando, finalmente, morrem, acabam no inferno.”

Elbert Hubbard (1700)

CONTROLE

CF 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.

FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL

Procedimentos necessários para avaliação e certificação de que a contabilidade do órgão/entidade registra adequada e fidedignamente os atos que envolvem os sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial, assim como a validação das transações registradas, os registros completos, autorizados por quem de direito e os valores exatos.

A Contabilidade é a espinha dorsal do sistema de informação econômico financeiras. Tem compromisso com a verdade

FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Verifica se a Administração dos recursos financeiros está sendo realizado de acordo com as normas e princípios da administração pública, não só com relação à arrecadação, gerenciamento e aplicação dos recursos, como em relação à regularidade das renúncias de receitas e concessão de auxílios e subvenções.

A LRF veio conferir grande relevância ao acompanhamento e à fiscalização financeira impondo severas penas aos administradores descuidados.

FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Não se esgota na verificação se as despesas previstas no orçamento anual e se foram fielmente executadas.

Devem confrontar estas com a LDO e o PPA a fim de assegurar o cumprimento dos programas traçados pelos representantes do povo

FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL

Diz respeito ao acompanhamento e avaliação das ações empreendidas pelo órgão/entidade para alcançar seus objetivos institucionais, em especial quanto aos aspectos de economia, eficiência e eficácia.

Não existindo um sistema de apuração de custos, assim como indicadores para avaliação de resultados, torna muito deficiente essa fiscalização.

O Estado do Rio Grande do Sul implantou o SIGPLAN/RS para acompanhar a execução dos programas do PPA.

FISCALIZAÇÃO PATRIMONIAL

**Diz respeito não só ao controle de bens móveis ou imóveis, mas créditos, títulos de renda, participações e almoxarifados, além das dívidas e de fatos que, diretamente ou indiretamente possam afetar o patrimônio
(Princípio Contábil da Oportunidade)**

Constituição Federal

- **Capítulo IV – Dos Municípios.**
- 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, no forma da lei.

Constituição Federal

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;

Constituição Federal

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial ...;

III – exercer o controle das operações de crédito,...;

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.

DIMENSÕES DA AVALIAÇÃO

- **ECONOMICIDADE**: minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.
- **EFICIÊNCIA**: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados, em um determinado período de tempo.
- **EFICÁCIA**: grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.
- **EFETIVIDADE**: relação entre os resultados alcançados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados) que motivaram a atuação institucional.

Execução da Despesa

Hoje o Estado está envolvido na prestação de uma gama enorme de serviços e, em função disso podemos caracterizar as despesas da seguinte forma:

- **Suntuosas** - realizações grandiosas, descabidas, efetuadas muitas vezes pela vaidade do administrador.
- **Supérfluas** - excedem às necessidades ou são dispensáveis.
- **Redutível** - aquela cujo ritmo pode ser diminuído sem que cause dano.
- **Adiáveis** - aquelas que podem ter sua execução postergada.
- **Necessárias** - aquelas que são imprescindíveis. Se não ocorrerem podem trazer transtornos à prestação dos **serviços**.

Execução da Despesa

Além dos princípios estabelecidos no caput do art. 37 da Constituição Federal, o Estado deve obedecer fundamentalmente os seguintes:

- **da utilidade** - deve atender ao custeio dos gastos necessários ao funcionamento do Estado e dos serviços públicos, para atender a Coletividade.
- **da legitimidade** - precisa fundamentar-se no consentimento coletivo (orçamento) e possibilidade contributiva, para não exigir esforço excessivo do contribuinte.
- **da oportunidade** - necessidade pública (ação política) necessidade coletiva (ação social).
- **da legalidade** - deve observar o mandamento da lei. Não há liberdade nem vontade pessoal. Só é permitido fazer o que a lei determina.
- **da economicidade** - avaliação do custo benefício na aplicação de recursos.

Lei nº 4.320/64

- 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

Lei nº 4.320/64

- Art. 75 – O controle da execução orçamentária compreenderá:
 - 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.

CONTROLE INTERNO

LRF

Art. 54: < Relatório de Gestão Fiscal >

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

O Controle Interno é “assinante” ou “atuante”??

CONTROLE INTERNO

LRF

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 ...

O Sistema de Controle Interno e a LRF

O Controle Interno é ferramenta importante e fundamental no auxílio dos Prefeitos, inclusive na reestruturação administrativa que muitos terão de enfrentar.

*"estando frágeis os procedimentos de controle, ocorrem freqüentemente erros involuntários, desperdícios e até fraudes, à revelia do conhecimento do Administrador, que acaba surpreendido pelo **controle externo**, por não poder contar com um controle interno eficiente, que o teria alertado em tempo."*

Avaliação da performance

- **Criar metas simples e indicadores** - fáceis de entender, administrar e avaliar;
- **Tudo que é avaliado se realiza** – tem o poder transformar as organizações quando supervisionadas.
- **Há como distinguir sucesso de insucesso** - recompensa.
- **Reconhecer o fracasso** – implantar correções.
- **Mostra resultados** – Aprovação do público.
 - **MONITORAR, AVALIAR E MENSURAR A CAPACIDADE DE ATENDIMENTO DAS DEMANDAS PÚBLICAS E A QUALIDADE DOS SERVIÇOS**

CONSIDERAÇÕES FINAIS

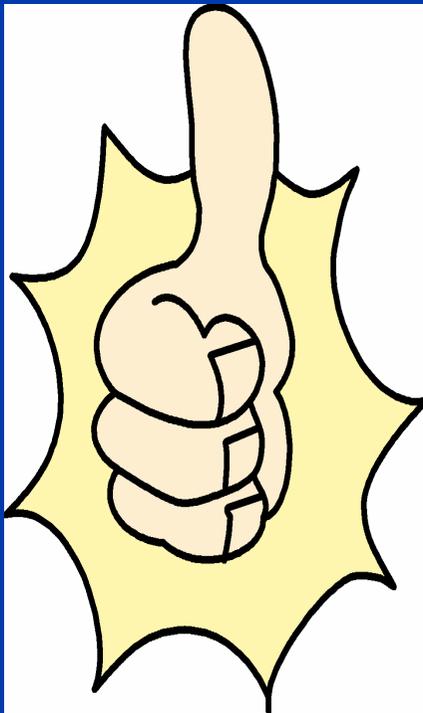
“As melhores decisões coletivas são produtos de desacordos e contendas e não consenso e compromissos.”

James Surowiecki no Livro “Sabedoria das Multidões”

Motivos das crises das finanças públicas:

“os anos e anos de muita irresponsabilidade, excesso de custo, má administração, baixa capacidade de inovar e estabelecer desafios”

“O Planejamento é item essencial para alcançar o sucesso de qualquer empreitada”.



Enquanto fizermos o que sempre fazemos, teremos sempre o mesmo resultado. Para melhorarmos os resultados é necessário rever conceitos e aprimorar sistematicamente as técnicas de trabalho.

Conclusões

- Um **Controle Interno** forte, atuante, com servidores bem preparados, **respalda e resguarda a atuação do Administrador**, obstaculiza a ocorrência de irregularidades e, principalmente, resulta em uma melhor aplicação dos recursos públicos.
- Os **Administradores Públicos** devem aprender a navegar e não remar para toda atividade.

O CONTROLE INTERNO VISA EVITAR TRANSTORNOS PARA O ADMINISTRADOR



O Controle Interno e a LRF

O Controle Interno é ferramenta importante e fundamental no auxílio dos Prefeitos, inclusive na reestruturação administrativa que muitos terão de enfrentar.

Relatórios de Gestão Fiscal, devem conter a assinatura do Prefeito, do Secretário da Fazenda e, também, do responsável pelo Controle Interno (LRF, art. 54, Parágrafo Único) .

→ Um bom Sistema de Controle Interno inibe a ocorrência de atos falhos, auxiliando o bom andamento da gestão.

Controle Interno

Conceito

Compreende o plano de organização, procedimentos e todos os métodos e medidas, adotados pela Instituição.

Existe em todas as organizações, mesmo que não sistematizado.

Controle Interno

Aspectos Fundamentais

- é dever do administrador;
- constitui obrigação de ordem constitucional (CF, 31 e 74);
- é exigida pela ação do controle externo;
- é recomendável à vista do controle de cidadania;
- evita penalizações (LC 101/00).

OBJETIVOS

- **promover operações ordenadas, econômicas, eficientes e eficazes, produtos de qualidade e serviços em consonância com os objetivos da organização;**
- **salvaguardar os recursos contra perdas provenientes de desperdício, abuso administrativo, desordem administrativa, erros e fraudes e outras irregularidades administrativas;**

OBJETIVOS

- **promover a aderência às leis, regulamentações e diretrizes da administração superior ;**
- **desenvolver e manter os dados financeiros e gerenciais confiáveis,**
- **racionalizar a aplicação dos recursos públicos;**
- **assegurar a proteção do patrimônio;**

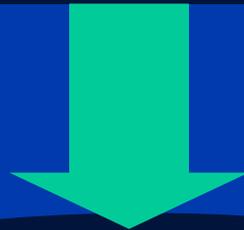
OBJETIVOS (cont.)

- **proporcionar tranquilidade ao gestor pelo constante acompanhamento sobre as ações executadas;**
- **disponibilizar um fluxo de informações oportunas ao gestor capaz de proporcionar um planejamento adequado da atividades a serem desenvolvidas ;**

OBJETIVOS (cont.)

- **profissionalizar o servidor, na medida em que são exigidos constante atenção à responsabilização individual do servidor das tarefas que lhe são destinadas;**
- **tornar mais segura a gestão pública além de permitir a obtenção de uma gestão eficiente, econômica e eficaz;**
- **oferecer transparência da aplicação dos recursos públicos.**

*CONTROLE não é
PROBLEMA!*



*CONTROLE é
SOLUÇÃO!*

Obrigado pela atenção.

Flávio Flach

flach@tj.rs.gov.br