

# **SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO CONSELHEIRO VICTOR J. FACCIÓNI  
CORREGEDORIA-GERAL**

**ENCONTRO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – BELÉM/PA  
PAINEL: PROPOSTA PARA INSTITUIR CONTROLE INTERNO NA  
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL  
DATA: BELÉM DO PARÁ, 13 DE NOVEMBRO DE 2001**

## **SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL:**

### **PROPOSTA PARA INSTITUIR CONTROLE INTERNO NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS (CONS. VICTOR FACCIÓNI – TCE/RS)**

#### **I – Introdução**

A Constituição Federal de 1988, e antes, a Lei Federal nº 4320/64 – *e aqui citamos a referida Lei apenas como referencial de que a matéria Controle Interno não é nova --*, e agora a Lei Complementar nº 101/00 -- *Lei de Responsabilidade Fiscal --*, são mandamentos de ordem constitucional e infraconstitucional que exigem a implantação do Controle Interno na Administração Pública.

Se até então – data do advento da LRF --, a despeito da existência das supra-referidas normas legais, o Prefeito, o Presidente da Câmara de Vereadores e os demais responsáveis das outras esferas de Governo, poderiam relegar a implantação do Controle Interno na Administração Pública com o advento da Lei Complementar nº 101/00, não podem mais.

Agora, estão obrigados a criar e implantar o Controle Interno imediatamente, até porque, segundo as disposições da LRF, os relatórios de Gestão Fiscal devem ser assinados, não só pelo Administrador -- *Prefeito, Presidente de Câmara e demais Administradores --*, pelo Secretário da Fazenda, mas também,

pelo responsável do Controle Interno. É norma de eficácia plena, em vigor desde o dia 04-05-2000.

Tenho referido em Encontros dos quais participo pelo TCE/RS, que o Controle Interno é “*coisa velha*” – *no sentido figurado de antigo* -- na Administração Municipal, mas que a maioria, até hoje, ainda não o implantou.

Estou convicto, pela experiência de vida pública, que a implantação do Controle Interno é questão de sobrevivência para a Administração Pública. Para esta conclusão, não é necessário ser “*letrado*” em Administração Pública, pois a mera leitura da LRF mostra que o seu escopo -- *o equilíbrio das contas públicas* -- , só se alcançará a partir da eficiência do Controle Interno.

Mesmo antes da vigência da LRF, pude manifestar minha preocupação quanto a necessidade da implantação do Controle Interno pelas Administrações Municipais. Refiro especialmente das Administrações Municipais, em virtude da grande maioria não tê-lo implantado.

Em artigos publicados no Jornal Correio do Povo, de Porto Alegre, de 22-11-1998, sob o título *NÃO BASTA SER HONESTO...*, e noutro de 09-04-2000, com o título de *EXIGÊNCIAS DO CONTROLE INTERNO*, ao tempo em que alertava para os imperativos das normas legais sobre a implantação do Controle Interno, dizia da resistência de alguns, em criá-lo, com medo de serem controlados, quando na verdade isso só os beneficiaria. Não é um controle contra o Administrador mas para o Administrador ficar “*senhor*” da situação, e não ser inclusive surpreendido depois, pelo Controle Externo, e às vezes tarde demais para sua isenção, ou correção, sem culpa e penalização.

Se equivoca o Administrador ao acreditar que, por estar trabalhando com “*peças de confiança*” se acha vacinado contra irregularidades e desperdícios. Onde são frágeis os procedimentos de controles, ocorrem freqüentemente erros involuntários, desperdícios e até fraudes. Já um bom Sistema de Controle Interno inibe a ocorrência desses atos, auxiliando o bom andamento da gestão.

Os resultados medíocres ou desastrosos na Administração Pública ou Privada têm sempre como responsáveis as falhas de controle, de igual forma que o sucesso repousa fundamentalmente na sua eficiência.

## II - O Sistema de Controle

Poderíamos dizer que na Administração Pública Brasileira, existem vários segmentos de controle. O Controle Externo, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, é um deles. O Controle Interno, é outro, que a exemplo do primeiro, também está previsto na Constituição Federal.

Naturalmente que existem outros controles, *v.g.*, a participação popular na elaboração do orçamento, previsto pela Lei Complementar nº 101/00 – *aqui destaco outro tema que está a merecer a formalização de um modelo de anteprojeto de lei regulamentando a participação popular prevista na LRF. Naturalmente, que esta regulamentação deverá se dar no âmbito de cada nível da Federação. Cabe, pois, ao Município, aqui também, proceder a sua própria regulamentação --*; os derivados de medidas judiciais -- *Ação Popular, Ação Civil Pública --*; e até os que se fazem através de denúncias no âmbito dos Tribunais de Contas, Ministério Público, etc.

Enfim, poderíamos citar os inúmeros controles a que está sujeito o Administrador Público. No entanto, nos limitaremos aqui a abordar apenas aquele controle que o Administrador Público está obrigado a implantá-lo, por decorrência das disposições constitucionais e normas infraconstitucionais.

O Controle Interno presta apoio ao outro segmento - o Controle Externo -, que como já referimos, é atribuído ao Poder Legislativo, que o exerce com auxílio do Tribunal de Contas.

Integrados -- *Controle Interno, Controle Externo e Administração --*, cumpre-lhes promover a realização do bem público, para permitir a obtenção do resultado máximo, com o mínimo de recursos, sem desvios e desperdícios.

A interação de ambos -- *do Controle Interno e Externo --* é que forma o denominado Sistema de Controle.

Poderíamos elencar como seus fins:

- assegurar eficácia, eficiência e economicidade na administração e aplicação dos recursos públicos;
- evitar desvios, perdas e desperdícios;
- garantir o cumprimento das normas técnicas, administrativas e legais;
- identificar erros, fraudes e seus agentes;
- preservar a integridade patrimonial;

- propiciar informações para a tomada de decisões.

Mas, se incumbe ao controle assegurar eficácia e eficiência à Administração Pública, importa que ele próprio seja eficaz e eficiente.

### **III - Controle Interno**

O Controle Interno, faz parte do plano de organização da Administração e tem os mesmos objetivos. Ocupa-se essencialmente com o processamento de informações que retroalimentem a função de comando, para a correta tomada de decisões; coexistindo com as demais funções da Administração.

Embora, não haja unanimidade na identificação de suas macrofunções, aqui consideradas na sua generalidade, as mais freqüentemente mencionadas são:

- ORGANIZAÇÃO (administrativa, jurídica e técnica);
- PROCEDIMENTOS E MÉTODOS;
- INFORMAÇÕES (planejamento, orçamentárias, contabilidade, estatística, informatização, auditorias e relatórios);
- RECURSOS HUMANOS;
- AUTO-AVALIAÇÃO.

O Sistema de Controle Interno se constitui na alma do plano de organização de qualquer entidade, fundamentalmente comprometido com a realização dos objetivos da própria Administração, os quais constituem a razão de sua existência.

Segundo o disposto no artigo 74 da Constituição Federal, deve ter atuação sistêmica e integrada, nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, para o fim de:

- avaliar o cumprimento de metas e a execução dos programas governamentais e orçamentários;
- comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão, quanto à eficiência e eficácia;
- exercer o controle das obrigações, direitos e haveres;
- apoiar o controle externo.

O Governo Federal, no âmbito do Poder Executivo, tem seu Sistema de Controle Interno na Secretaria Federal de Controle Interno

No Estado do Rio Grande do Sul o Sistema de Controle Interno é exercido pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado – CAGE, localizada na Secretaria da Fazenda do Estado, e que centraliza o Sistema de Controle Interno dos três Poderes, incluindo o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado.

#### **IV - Funções do Controle Interno**

Dentre as funções do Controle Interno, como já referimos, está a avaliação de sua própria atividade.

Sabendo-se que suas funções convivem na Administração com todas as demais funções, resulta que se encontra presente em cada desdobramento da organização: *na atividade de triagem de ingresso e saída de pessoas, veículos, bens e mercadorias; no acompanhamento das condições de qualidade dos serviços e dos produtos; na feitura de estatísticas e na contabilização física e financeira; nos registros do pessoal, de seus dados cadastrais, situação funcional e remuneração*, entre inúmeras outras situações. Importa afirmar, por isso, a necessidade da auto-avaliação do Controle Interno a fim de preservar seu funcionamento com eficiência.

As outras funções do Controle Interno estão basicamente voltadas aos seus objetivos.

O tamanho e a complexidade das organizações modernas, porém, têm dificultado e, por vezes, impossibilitado a supervisão direta de todas as operações por parte dos dirigentes superiores, obrigando-os a delegar parte dessas funções a outros profissionais. Estes, com a devida independência, coletam dados estratégicos, analisam-nos e colocam à disposição da direção as informações finais sobre o comportamento operacional da entidade.

São funções básicas do Controle Interno:

- prestar informações permanentes à Administração Superior sobre todas as áreas relacionadas com o controle, seja contábil, administrativo, operacional ou jurídico;
- preservar os interesses da organização contra ilegalidades, erros ou outras irregularidades;

- velar para a realização das metas pretendidas;
- recomendar os ajustes necessários com vistas à eficiência operacional.

## **V - A Responsabilidade pela Organização do Controle Interno.**

No último Encontro Técnico, realizado em Salvador, que antecedeu a este, que aqui está sendo realizado, promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conjuntamente com os Tribunais de Contas, debateu-se sobre a necessidade de criação e implantação do Controle Interno na Administração Pública. Naquela ocasião, elaborei um modelo de Projeto de Lei destinado à criação e implantação do Controle Interno nas Administrações Municipais.

A organização do sistema de controle interno e o seu funcionamento eficiente é da inteira responsabilidade do Administrador, como corolário do dever de bem administrar e de prestar contas.

Conforme referimos, incumbe ao Administrador gerir o patrimônio e os recursos a ele confiados com proficiência, sem desperdícios e desvios, cumpre-lhe, ainda, manter condições para demonstrar a prática da boa administração e permitir a verificação, por parte dos órgãos de controle externo e dos cidadãos, de que agiu com correção e competência.

Uma vez organizado o controle interno, há que mantê-lo sob permanente vigilância e avaliação, pois sabe-se que as falhas de seu funcionamento trazem reflexos inevitáveis nos resultados da administração, podendo comprometê-la irremediavelmente.

O Prefeito é o Administrador Geral do Município. Portanto, a ele incumbe velar pelo bom funcionamento do controle interno, que, bem compreendido, poderá se tornar no mais importante aliado de sua administração.

Se não bastasse essa indicação de senso administrativo, todo um complexo legal está a constranger os administradores públicos - particularmente os Prefeitos Municipais - a preocuparem-se com o próprio sistema de controle.

Veja-se primeiramente a Constituição Federal, na qual, segundo o disposto no artigo 31, restou atribuído, nos municípios, ao Poder Executivo o comando e, em conseqüência, as responsabilidades relacionadas com o sistema de controle interno, na forma que a lei ordinária estabelecer.

Na União e nos Estados, compete aos respectivos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) manter esse mesmo sistema, de forma integrada (v. CF, artigos 70 e 74; e CE, artigos 70 e 76).

As falhas originadas de deficiências ou da ausência das funções relacionadas com os sistemas de controle interno, que embarcem a realização das suas finalidades, poderão sempre ser levadas a responsabilidade dos respectivos administradores, na apreciação e julgamento das suas contas pelos órgãos de controle a que estão sujeitos: corporações legislativas, Tribunal de Contas, Ministério Público ou Judiciário.

## **VI – Conclusão: três propostas de modelo**

1 - Como já referimos, no Encontro Técnico de Salvador, elaboramos modelo de Anteprojeto de Lei Municipal criando o Controle Interno. Neste projeto entendemos de considerar a realidade econômica-financeira da maioria dos municípios brasileiros, que não lhes permite criar novos cargos e aumentar gastos.

Assim, nossa proposição teve por base o aproveitamento da estrutura funcional da Administração, sem a necessidade de acréscimos de despesa com a criação de cargos e admissão de pessoal.

Segundo nossa proposta, o Controle Interno, seria integrado pelo Contador, Procurador-Geral do Município, Secretário da Fazenda e o Diretor-Geral da Câmara de Vereadores. Também integrariam o Controle Interno os Secretários da Educação e Saúde, *na medida em que suas pastas têm recursos vinculados*, e são considerados, perante a lei, gestores. A nomeação destes Secretários, para integrar o Controle Interno, facilitaria o acompanhamento das deficiências destas Secretarias e da aplicação dos seus recursos.

A titulariedade, nesta proposta, seria exercida pelo Contador, mas de qualquer forma, no modelo que proponho, cada Prefeito decidirá com quem entenda deva ficar a Coordenação. Não com o Secretário da Fazenda, até porque este já assina o Relatório de Gestão Fiscal com o Prefeito e o Coordenador do Controle Interno.

2 - Ao retornar daquele Encontro Técnico -- de Salvador -- constatei que a Diretoria de Controle e Fiscalização do TCE/RS, dispunha de um modelo de Projeto de Lei para a criação da Unidade de Controle Interno. Nesse referido modelo, podemos observar a necessidade da criação de cargos e funções, bem

como a nomeação de servidores admitidos especificamente para a finalidade do Controle Interno.

3 - Recentemente, em contato com o Dr. Ruy Remy Rech, velho amigo, ex-colega de trabalho e que integrou o TCE/RS, como Diretor-Geral e Auditor Substituto de Conselheiro, informou-me ter atendido uma consulta formulada por uma Prefeitura do Estado do Rio Grande do Sul, exatamente sobre o tema e proposta deste Painel. Disse ter elaborado um modelo de legislação – *Projeto de Lei e Decreto regulamentador* -- para a implantação do Controle Interno daquele ente, e do qual solicitei-lhe cópia e permissão para que pudesse trazer para este Encontro, enriquecendo, assim, o debate sobre a matéria.

Sendo assim, e tendo presente a necessidade e a importância de se oferecer concretamente uma sugestão de criação e implantação do Controle Interno no âmbito da Administração Pública Municipal, entendemos que a partir desses modelos será possível alcançar este desiderato.

Todavia, nada obsta que se proponham outros, e/ou o aperfeiçoamento destes a fim de que se possa oferecer aos Administradores a possibilidade de escolher aquele que melhor se adapte a sua realidade.

Assim, estou trazendo três sugestões sobre as quais podem-se desdobrar outras mais. O que não se pode é continuar sem nenhuma. Até porque a LRF está em pleno vigor, e o responsável pelo Controle Interno, tem que assinar os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal, ao lado do Prefeito e do titular da Fazenda Municipal.