

**FACULDADE DE TÉCNOLOGIA E CIÊNCIAS
GESTÃO E DIREITO DAS CIDADES**

**A CONTROLADORIA MUNICIPAL COMO FORNECEDORA
DE INFORMAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

ALEXANDRE CURRIEL

**Salvador
2011**

ALEXANDRE CURRIEL

**A CONTROLADORIA MUNICIPAL COMO FORNECEDORA
DE INFORMAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**Trabalho de Conclusão do Curso
de Pós Graduação em Direito e
Gestão Pública da Faculdade de
Tecnologia e Ciências. Professor
Orientador Carlos José Santos
Alves**

**Salvador
2011**

RESUMO

Este artigo vai discutir a importância de se estruturar um órgão de Controladoria Municipal, que tenha condições de coletar de informações vitais para auxiliar os Gestores Públicos Municipais na execução e planejamento de políticas públicas que sejam realmente relevantes para a sociedade, para tal fim, será feita uma pesquisa bibliográfica, focada nas atividades e na finalidade de um Sistema de Controle Interno Municipal, demonstrando sua importância administrativa e sua localização dentro da estrutura organizacional do Município. Também será feita uma pesquisa na legislação vigente, para destacar a necessidade e obrigatoriedade legal em se implantar um Sistema de Controle Interno nos Municípios. Por fim, o mecanismo estudado e proposto como ferramenta de coleta de informação para elaboração de políticas públicas será um de um Sistema de Controle Interno Municipal Preventivo, feito com a utilização de um sistema de informação.

Palavras-Chave: Controladoria. Contabilidade Pública. Controle Interno. Políticas Públicas. Gestão Pública.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1. A IMPORTÂNCIA ADMINISTRATIVA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO.	7
2. A NECESSIDADE LEGAL DE SE IMPLANTAR UM SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	9
3. MECANISMO EFICAZ DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL.	12
CONCLUSÃO	14
REFERÊNCIAS.....	15

INTRODUÇÃO

No momento em que o Brasil se coloca entre as principais economias emergentes do Mundo, configura-se um desafio ao Estado a necessidade de desenvolver políticas públicas com a finalidade de reduzir as desigualdades sociais latentes.

A atual organização política da República Federativa do Brasil coloca os Gestores Municipais, os Prefeitos, mais próximos da sociedade. Dessa maneira, os agentes políticos, nestes postos se encontram em uma posição estratégica, na missão de identificar as necessidades e anseios da população.

Nessa perspectiva, a implantação de um Sistema de Controle Interno Municipal, além de garantir a eficiência dos gastos na execução de políticas públicas, também pode oferecer informações valiosas aos Gestores Municipais para a elaboração de novas ações.

O controle interno pode ser considerado o instrumento mais eficaz, dentre todos, no combate à corrupção. Se bem-estruturado e ativo o Sistema de Controle Interno possibilitará 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. (CAVALHEIRO e FLORES, 2007, p. 4)

Esse artigo vai demonstrar a importância administrativa e a necessidade legal em se implantar um Sistema de Controle Interno Municipal, com mecanismos de controle que possam oferecer informações para o planejamento de políticas públicas eficientes.

A discussão é relevante e justificável considerando que na atual Constituição da República Federativa do Brasil, em seu Art. 31, está previsto o Sistema de Controle Interno como órgão de fiscalização do poder Executivo Municipal. E a Lei Complementar 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, em seu Art. 59, também evidencia o Sistema de Controle Interno na fiscalização da gestão fiscal do Município.

Sendo assim foi feito um estudo utilizando o método pesquisa aplicada e teórica de maneira descritiva sobre a aplicação de leis, teorias e modelos relacionados com o tema.

O artigo se divide em quatro capítulos, sendo que no primeiro é destacada a importância administrativa do Sistema de Controle Interno Municipal. No segundo é demonstrada a necessidade legal e a obrigatoriedade dos municípios em implantar um Sistema de Controle Interno. Já o terceiro capítulo, evidencia a relação do Sistema de Controle Interno preventivo com o planejamento e a execução de políticas públicas, e no final são apresentadas as conclusões do estudo ficando clara a importância da função de Controle Interno Municipal.

1 A IMPORTÂNCIA ADMINISTRATIVA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO.

Em uma breve consulta na bibliografia existente pode-se perceber a importância administrativa das funções desenvolvidas pelos órgãos de Controladoria no âmbito municipal.

As atividades de controle interno estão diretamente ligadas ao órgão central das Controladorias Municipais. No aspecto administrativo é importante destacar o conceito de controle interno e o conjunto das atividades desse órgão.

A Secretaria Federal de Controle Interno define controle interno administrativo como sendo o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da Administração Pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público. (CHAVES, 2011, p.16)

Para Cruz e Glock (2008, p. 20-21) “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, contrapondo-se ao termo controle externo”.

Sendo assim:

A Controladoria, classificada como órgão central do sistema de controle interno, seria uma espécie de órgão da Administração Pública localizado no nível de assessoramento do dirigente máximo da administração, com a finalidade de agregar diversas atividades como auditoria, correção, prevenção e combate a desvios para otimizar o resultado da administração. (CHAVES, 2011, p.17)

Slomski (2007, p. 15) também conceitua esse importante órgão administrativo dizendo que “Controladoria é a busca pelo atingimento do ótimo em qualquer ente, seja ele público ou privado, é o algo mais, procurando pelo conjunto de elementos que compõem a máquina de qualquer entidade”.

Quanto aos servidores municipais que executam as funções de controle interno, Cruz e Glock (2008) dizem que a lei que institucionalizar o sistema de controle interno, deve criar os cargos necessários no quadro permanente de pessoal para provimento mediante concurso público e ainda sugerem nível de escolaridade superior, conhecimentos sobre legislação vigente, além de dominar os conceitos de controle interno e auditoria.

A seleção de pessoas via concurso público seleciona as pessoas com mais conhecimentos sobre determinada função e garante que servidores efetivos fiquem responsáveis pelos trabalhos de controle interno.

Considerando estes argumentos a função administrativa do órgão de Controladoria é fundamental, principalmente se for implantada juntamente com um sistema de informação que atenda as necessidades do órgão Público.

A Controladoria fica responsável pela normatização dos procedimentos, pelo acompanhamento das rotinas e pela avaliação dos resultados alcançados, fazendo sempre de maneira integrada com os demais órgãos Públicos.

2 A NECESSIDADE LEGAL DE SE IMPLANTAR UM SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.

O Controle Interno é a principal função do órgão de Controladoria Municipal e está previsto na Constituição de 1988 em seu artigo 31º da seguinte maneira:

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.

Nessa linha, é importante destacar também o artigo 74º da Constituição de 1988, na integra:

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.

O Sistema de Controle Interno Municipal ganha mais destaque e importância na legislação brasileira com a promulgação da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

O artigo 59º da LRF, que trata da fiscalização da gestão fiscal, assim prevê as obrigações e os principais pontos de atuação do sistema de controle interno:

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 verificar 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.

No Estado da Bahia, por exemplo, a Constituição Estadual de 1989, em seu artigo 89º também destaca a necessidade legal do Sistema de Controle Interno da seguinte maneira:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, incluída a das entidades da administração indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções, renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, quanto ao Estado, e pelas Câmaras Municipais, quanto aos Municípios, mediante controle externo e sistema de controle interno de cada Poder.

Ainda considerando este ente da Federação, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, percebendo a necessidade legal e a importância administrativa do Sistema de Controle Interno Municipal, trata de sua obrigatoriedade na Resolução 1120/2005. O artigo 1º assim o faz:

Os Poderes Executivo e Legislativo municipais implantarão e manterão, de forma integrada, Sistemas de Controle Interno Municipais, de conformidade com o mandamento contido no art. 74, I a IV, da Constituição da República Federativa do Brasil, e no art. 90, I a IV e respectivo parágrafo único, da Constituição do Estado da Bahia.

Fica claro e notório que existe obrigatoriedade legal da implantação e manutenção dos sistemas de controle interno na Administração Pública Municipal, mas mesmo assim, muitas localidades ainda estão em fase de planejamento para a implantação dessa importante atividade de controle.

3 MECANISMO EFICAZ DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL.

Demonstrada a importância administrativa e a necessidade legal de se implantar o Sistema de Controle Interno nos municípios brasileiros, chega o momento de analisar um mecanismo de controle que seja eficaz tanto para o cumprimento das funções dos órgãos de Controladoria quanto para oferecer informações para a elaboração de Políticas Públicas.

Slomksi (2007, p.95) destaca que “o objetivo do Estado é o de promover o bem-estar social, para tanto utiliza recursos humanos, físicos e financeiros e oferece serviços à sociedade”.

Nessa perspectiva os órgãos de Controladoria Municipal são de fundamental importância, pois, seus objetivos devidamente regidos pela Lei, são derivados desse objetivo maior do Estado.

Entre os objetivos gerais do Sistema de Controle Interno está a função de proteger os interesses econômicos da municipalidade dentre eles as receitas, bens, servidores, cumprimento dos gastos na saúde, educação, segurança, exercer uma fiscalização orientadora e moralizadora, até inovadora. (BOTELHO, 2009, p. 26)

Para conquistar estes interesses econômicos da municipalidade, os órgãos de Controladoria precisam desempenhar suas funções da melhor maneira possível, com uma preocupação fundamental nos controles preventivos.

Glock (2008, p.19) destaca que “controles preventivos são projetados para evitar a ocorrência de erros, desperdícios ou irregularidades”.

Ainda nessa linha dos controles preventivos, Botelho (2009, p.31) diz que “o sistema de controle interno deve agir de forma preventiva e estar permanentemente em ação para a correção de eventuais incorreções e desvios das metas estabelecidas”.

A atuação prévia do Controle interno será eficaz quando se tratar de contratação, elaboração de projetos de leis de matéria tributária, nos casos de anistia, isenções, revisão geral de servidores, plano de

cargos e vencimentos e outros atos administrativos que serão homologados posteriormente pelo administrador. A forma mais eficaz de atuação prévia é a expedição de instruções normativas disciplinando os procedimentos a serem adotados na administração pública, evitando vícios, costumes ou desvios de finalidade. (BOTELHO, 2009, p.31)

Assim, é fundamental que o órgão de Controladoria Municipal desenvolva um Sistema de Controle Interno Preventivo baseado na legislação vigente, com normas rígidas e utilizando as tecnologias de informações disponíveis, para assim controlar e evitar possíveis equívocos de gestão que venham a prejudicar o Estado na busca de seu principal objetivo.

O desenvolvimento de técnicas preventivas de controle interno com a utilização de sistemas de informação reduz os desperdícios, o que conseqüentemente, torna o planejamento de políticas públicas mais eficiente.

O sistema de informação age como junções das normas e são de fundamental importância na Controladoria, principalmente, para fornecer informações quanto aos históricos das receitas, bens, servidores, cumprimento dos gastos na saúde, educação, segurança entre outras.

Assim, com relatórios de controle preventivo enriquecidos e confrontados com dados colhidos ao longo do tempo, a Controladoria Municipal pode fornecer informações vitais ao gestor público para a elaboração de novas políticas públicas que venham reduzir as desigualdades sociais e alavancar o desenvolvimento do país.

4 CONCLUSÃO

A implantação do órgão de Controladoria nos Municípios bem como os Sistemas de Controle Interno e de Auditoria são verdadeiros desafios para os municípios, principalmente naqueles onde o nível de corrupção é latente.

É notável a importância administrativa de se implantar sistemas de controles interno preventivos para se evitar vícios e desvios de finalidade na gestão Municipal, evitando tais condutas é possível planejar e executar políticas públicas com mais eficiência e que realmente atendam as necessidades da sociedade.

Também é fundamental que as pessoas envolvidas no processo de implantação e de execução dos trabalhos da Controladoria sejam Servidores Municipais Efetivos, para se preservar a continuidade dos trabalhos ao longo do tempo.

A legislação Brasileira é bem clara quanto à obrigatoriedade da implantação do Sistema de Controle Interno e sua relação com os demais setores da Administração Pública Municipal, então, cabe a cada cidadão, de cada município que ainda não possui um sistema de controle interno preventivo, cobrar tal implantação dos agentes políticos.

Tais sistemas são de fundamental importância no cumprimento do princípio da Publicidade e Transparência da gestão Municipal se tornando, além de uma ferramenta de gestão de extrema importância administrativa, uma arma no combate a corrupção.

REFERÊNCIAS

BAHIA. **Constiuição (1989). Constituição do Estado da Bahia.** Salvador, BA, Assembléia Legislativa da Bahia, 1989.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. Resolução nº 1120, de 2005. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, BA, dez. 2005.

BOTELHO, M. M. **Manual Prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal.** 2ª ed. Curitiba PR: Juruá, 2009.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 mai. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> , Acesso em: 13 maio, 2011.

CAVALHEIRO, J. B.; FLORES, P. C.. **A Organização do Sistema de Controle Interno Municipal.** 4º ed. Porto Alegre RS: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2007.

CHAVES, R. S. **Auditoria e Controladoria no Setor Público: Fortalecimento dos Controles Internos – Com Jurisprudência do TCU.** 1ª ed. Curitiba PR: Juruá, 2011.

CRUZ, F. D e GLOCK, J. O. **Controle Interno nos Municípios: Orientação para a Implantação e Relacionamento com os Tribunais de Contas.** 3ª ed. São Paulo SP: Atlas, 2008.

GLOCK, J. O. **Guia para a Implementação do Sistema de Controle Interno nos Municípios.** 1ª ed. Curitiba PR: Juruá, 2008.

NUNES, S. P. P. e NUNES, R. C. **Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum.** Brasília: Universidade de Brasília, 2003 (Texto para discussão nº 276).

COSTA REIS, H.; MACHADO JR., J. T. **A Lei nº 4.320 Comentada.** 27ª ed. Rio de Janeiro RJ: Ibm, 1996.

SLOMSKI, V. **Controladoria e Governança na Gestão Pública.** 1ª ed. São Paulo SP: Atlas, 2007.