

A Importância do Controle Interno na Gestão Pública

SILVA, Jéssica Monteiro da Silva e [1], BATISTA JÚNIOR, Luis Tarciso Moreira [2], BENTES, Ruan Carlos Ribeiro [3], LIMA JÚNIOR, José Wilson Pereira de [4], SANTANA, Andrey Pacheco [5]

SILVA, Jéssica Monteiro da Silva e; et.al. **A Importância do Controle Interno na Gestão Pública**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 02, Ano 02, Vol. 01. pp 20-30, Maio de 2017. ISSN:2448-0959

RESUMO

Este artigo tem como propósito abordar a importância do Controle Interno na Administração Pública, no qual, atualmente, está sendo considerado umas das ferramentas mais importante no auxílio do gestor para uma tomada de decisão mais segura e eficaz, fornecendo uma base de dados segura e transparente. Por meio de pesquisa bibliográfica, com auxílio de livros e artigos da internet, buscou-se demonstrar a importância do controle interno, bem como seus objetivos, sua influência, suas características e suas contribuições para o setor público, além de expor e discutir as legislações vigentes que embasam o assunto. Assim, compreendeu-se que a utilização do controle interno só traz benefícios, tanto para a população quanto para a máquina pública, pois torna as ações mais transparentes, valoriza a ética, está preocupada com o cumprimento de metas de modo a alcançar resultados eficazes e eficientes de forma mais rápida e efetiva, configurando-se em um precioso instrumento de governabilidade.

Palavras-chave: Controle Interno, Administração Pública, Eficácia, Gestor.

1. INTRODUÇÃO

O controle da Administração Pública, por muito tempo, foi apontado pela falta de eficiência e indiferença por parte do povo. No entanto, com o avanço da globalização esse controle tornou-se imprescindível, pois devido aos atuais recursos tecnológicos houve uma maior conscientização da população de cobrar mais qualidade e eficiência no controle dos gastos públicos.

Nesta esteira, o presente artigo científico aborda a importância do Controle Interno na Administração Pública, assunto esse de grande destaque, pois trouxe novas atribuições e responsabilidades aos defensores do interesse público, que se viram obrigados a zelar pelo equilíbrio nos gastos das entidades.

Dessa forma, definiu-se que os problemas deste artigo seriam: De que forma o Controle Interno influencia na gestão pública? O Controle Interno de fato trouxe melhorias e maior qualidade para a gestão?

A Administração Pública Gerencial em nível *lato sensu* visa a eficiência e a eficácia do Estado diante das recentes necessidades oriundas dos *stakeholders* (partes interessadas no Estado) e dos *shareholders* (acionista principal, o Povo). (Buligon e Oliveira, 2012)

De um modo geral, o objetivo deste trabalho é solidificar a importância do Controle Interno como forma de integridade, transparência e eficiência nos registros e na racionalidade dos gastos, além de demonstrar que seu uso é precioso para a tomada de decisão.

Deste modo, a fim de alcançar os objetivos propostos e elaborar o presente trabalho, utilizou-se como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica com o auxílio de livros, artigos da internet e legislações.

Assim, no transcorrer do artigo serão expostos os conceitos, os objetivos, as características, as contribuições e os dispositivos que contribuiriam para a criação do Controle Interno no âmbito público.

Corroborando para o trabalho autores renomados na área de Planejamento, Auditoria Governamental e Administração Pública, os quais publicaram seus conhecimentos, princípios e convicções como: Buligon e Oliveira (2012), Alexandrino e Paulo (2012), Albuquerque, Medeiros e Silva (2013), Rocha e Quintiere (2011), entre outros.

2. O CONTROLE

O controle é de fundamental importância para qualquer serviço, pois configura-se como um termômetro, de forma que nos possibilita indagar se estamos, ou não, atingindo as metas e os objetivos propostos inicialmente.

No setor público, o controle das ações tem sido tratado com grande importância tanto pelos gestores quanto pela população, evidenciando a necessidade de mais qualidade, competência e transparência da coisa pública.

Para Rocha e Quintiere (2011:20), a função controle na Administração deve ser utilizado “como retroalimentação do sistema, garantindo sua possibilidade de evolução e adaptabilidade ao mundo em mudança, por encararem as organizações como sistemas orgânicos amplamente interligados com o seu ambiente.”

Dessa forma, o controle apresenta natureza transformadora já que busca garantir eficácia com o atingimento dos fins previstos.

Segundo Araújo e Arruda (2004:11), o controle pode ser conceituado como “o uso dos recursos humanos, financeiros e materiais a fim de atingir os objetivos da organização por meio de funções de planejamento, organização, liderança e controle.”

A responsabilidade do controle está alocada aos cargos de comando, sendo proporcional ao nível do cargo. Assim, no âmbito empresarial o controle é operado pelo empresário, e no âmbito público é operado com base em exigências legais.

2.1. O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nesse sentido, o controle na Administração Pública é destinado ao Estado que o executa de forma Interna ou Externa. No qual, o Controle Interno é exercido pela Administração e pelos seus órgãos, de forma integrada entre os Poderes; já o Controle Externo é realizado por entes externos à organização, através do Poder Legislativo quando susta atos normativos do Poder Executivo, e através do Poder Judiciário quando julga atos do Poder Executivo por vias judiciais.

Além desses, temos o Controle Externo Popular o qual permite que a população auxilie na fiscalização dos atos da administração. Um exemplo claro dessa preocupação com a participação da sociedade nas contas públicas está escrito na Constituição Federal do Brasil, em seu artigo 31, §3º, conforme abaixo:

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.

- 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Para Martins (2007), as normas constitucionais e infraconstitucionais preocupam-se em incluir a participação popular no controle da administração pública, pois contribui para a criação de uma gestão mais proba e eficiente.

O conceito de controle foi relacionado legalmente à administração pública, pela primeira vez, através da edição da Lei nº 4.320/64, e em seus artigos 75 a 82 definiu as instruções a serem seguidas para o exercício daquelas atividades, cabendo ao Controle Interno:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

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

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

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

CAPÍTULO II

Do Controle Interno

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

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

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

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

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

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

Com base na norma, observamos que o controle incidirá sobre as receitas, as despesas, as obrigações e os direitos, sobre o cumprimento dos programas de trabalho e principalmente sobre os atos dos administradores responsáveis por bens e valores públicos, que deverão prestar contas ao fim da gestão.

Nesta esteira, a Constituição Federal de 1988 reforçou o entendimento sobre os controles, e em seu artigo 70 afirma que:

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Assim, a Constituição salienta que será instituído um sistema de controle interno em cada Poder, a fim de que atuem de forma integrada e deem suporte à atuação do controle externo, além de reforçar a importância da prestação de contas por parte dos zeladores de bens e valores públicos.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2012:813), o Controle Interno pode ser conceituado como:

Aquele exercido dentro de um mesmo Poder, seja o exercido no âmbito hierárquico, seja o exercido por meio de órgãos especializados, sem relação hierárquica com órgão controlado, ou ainda o controle que a administração direta exerce sobre a administração indireta de um mesmo Poder.

Corroboram Albuquerque, Medeiros e Silva (2013:393), que o controle interno é “realizado por estruturas organizacionais instituídas no âmbito da própria entidade controlada, compreendendo um conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos estruturados e integrados”.

Nesse sentido, entende-se que a garantia no cumprimento das metas traçadas e o comando que um gestor exerce sobre os atos de seus subordinados, de maneira que possa revelar eventuais desvios ou erros, os quais deverão ser corrigidos no futuro, são características do Controle Interno.

No âmbito federal, o Tribunal de Contas da União expediu a Instrução Normativa nº 63/2010 que regula a diferenciação entre controle interno e órgãos de controle interno conforme o quadro 1:

Quadro 1 - Diferenciação entre Controle Interno e Órgãos de Controle Interno

Controle Interno

Conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados

Órgãos de Controle Interno

Unidades administrativas, integrantes dos sistemas de controle interno da administração pública federal, incumbidas, entre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal.

FONTE: Instrução Normativa nº 63/2010

O Controle Interno também pode ficar a cargo de uma unidade especializada em assessoria, consultoria e auditoria junto à administração central chamado de Controladoria, visando inspecionar os atos, processos, atividades e normas do ente.

O principal objetivo do Controle Interno é inspecionar os atos da organização de forma a proteger o patrimônio público, buscar eficácia operacional, garantir o cumprimento das metas e elaborar informações úteis à tomada de decisões.

À partir da edição da Emenda Constitucional nº 19/1998, esse objetivo foi complementado com a inclusão da Eficiência, no artigo 37 da CF/88, como princípio fundamental:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte. (grifo nosso)

Nesse contexto, a eficiência deve ser considerada no sentido amplo, englobando a eficácia e a economia. Pois, esse preceito nos diz que os recursos devem ser utilizados a fim de beneficiar o povo (eficiência), mas precisam ser gastos de maneira racional e econômica, sem perda da qualidade (economia), de forma que os objetivos propostos sejam alcançados (eficácia). (ARAÚJO E ARRUDA, 2004)

Não sendo suficiente o disposto no artigo 70, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 74, os pontos mínimos que devem ser objeto desse controle. Assim, o controle interno completa seu fundamento constitucional nos termos a seguir:

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.

Com base na norma, observa-se que o controle interno atua nos campos contábil, financeiro, operacional, patrimonial e orçamentário, apoiado no princípio da legalidade.

Importante destacar que os parágrafos do artigo 74 inovam o preceito, primeiro por permitir aplicar sanções aos responsáveis que não reportarem irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas, e segundo, por permitir que qualquer cidadão denuncie irregularidades ou ilegalidades ao mesmo Tribunal.

A preocupação com o gasto público também atingiu a Lei Complementar nº101/2000, Lei de Responsabilidade de Fiscal, a qual instituiu que os órgãos de controle interno de cada Poder deverão assinar o Relatório de Gestão Fiscal (art. 54, § único) e fiscalizar o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere ao atingimento das metas da LDO, dos limites, das medidas e das providências a serem seguidas pelos gestores e na destinação dos recursos obtidos (art. 59, incisos I a VI).

Assim, a LRF se preocupa com o planejamento da atividade governamental com o propósito de manter os limites e a qualidade dos gastos, e demonstrar transparência fiscal.

Não obstante, o Conselho Federal de Contabilidade, por meio da Resolução CFC nº 1.135/2008, sancionou a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público NBC T 16.8 que dispõe sobre Controle Interno.

Essa norma veio para fortalecer ainda mais o controle interno e institui nas suas disposições gerais que será referencial “para o controle interno como suporte do sistema de informação contábil, no sentido de minimizar riscos e dar efetividade às informações da contabilidade, visando contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público”.

A doutrina majoritária classifica que o controle interno pode ser realizado de maneira: prévia ou preventiva (antes da concretização do ato); concomitante ou sucessiva (no decorrer da preparação do ato); e, subsequente ou corretiva (após o término do ato, a fim de corrigi-lo, anulá-lo ou efetivá-lo).

No entanto, os controles subsequentes ou corretivos são considerados ineficazes no controle interno, pois uma despesa já realizada ou uma irregularidade/ineficiência já ocorrida dificilmente poderão ser consertadas ou desfeitas. (DAVIS E BLASCHEK, 2005)

Portanto, seria mais eficaz e eficiente que os responsáveis pelo controle interno realizem uma averiguação, de forma independente, dos atos e fatos antes ou no decorrer da atividade, a fim de realizar uma consultoria que proporcione à administração tomar decisões de forma mais segura.

Nesse sentido, Conti e Carvalho (2011:210) afirmam que “o controle interno deve, ao mesmo tempo, integrar o órgão a que pertence e ter autonomia e independência suficientes para exercer livremente suas atribuições”, entre essas podemos destacar a indicação de falhas, averiguação de irregularidades e ilegalidades e o aconselhamento dos gestores nas suas ações governamentais, para que possam atuar e decidir de forma mais eficiente.

Importante salientar que os controles não devem ser entendidos como estáticos, pois eles podem mudar conforme as características da entidade, seus objetivos e suas atividades. (IFAC, 2001 apud DAVIS E BLASCHEK, 2005)

Dessa forma, pode-se concluir que “cabe a cada um dos Poderes, em cada ente da federação, estabelecer por ato próprio a estrutura administrativa e a orientação estratégica que adotará para o seu próprio Controle Interno.” (Albuquerque, Medeiros e Silva, 2013:394)

Estabelecidas as estratégias, os administradores terão o propósito de aperfeiçoar seus mecanismos de gestão, reforçando a capacidade de governar e respeitando a lei, a fim de obter eficiência, eficácia, qualidade e transparência em todos os seus atos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos observar, o controle interno passou por uma evolução na legislação e conseqüentemente na execução, já que deve sempre observar o aspecto legal.

Hoje, ele atua com base na lei quando segue as normas; nos resultados quando apura a execução dos programas de trabalho, das obras e serviços; e, no mérito quando visa comprovar a eficiência, a eficácia, a conveniência e oportunidade do ato.

Corroborado por suas funções preventivas, fiscalizatórias e de orientação o controle interno busca prover os gestores públicos de informações gerenciais que subsidiem a tomada de decisão, na busca do atendimento aos objetivos traçados, contribuindo para a elaboração de novos planejamentos, uma vez que um controle ineficaz é ruim para administração, pois provoca perdas e mau uso do dinheiro público.

Desse modo, o controle interno constitui-se em uma importante ferramenta de gestão, auxiliando o administrador a reduzir riscos, desvios, ilegalidades, irregularidades e aumentando o comprometimento com a população quando busca a satisfação dos interesses coletivos.

Esses interesses são alcançados quando há uso dos recursos públicos de forma consciente, visando a qualidade e a economicidade dos gastos, de modo transparente através da prestação de contas periódica.

De fato, o controle interno ainda não é usado por todas as organizações públicas em toda a sua totalidade, somente em sua essência. Mas, fica claro que sua utilização só traz benefícios, tanto para a população quanto para a máquina pública, pois torna as ações mais transparentes, valoriza a ética, está preocupada com o cumprimento de metas de modo a alcançar resultados eficazes e eficientes de forma mais rápida.

Assim, infere-se que o Controle Interno se configura em um importantíssimo aliado do gestor, pois sua atuação independente dentro do órgão permite uma base de dados segura, objetiva e impessoal para a

tomada de decisão, de maneira a estimular a governança a executar atos de maneira eficaz com foco na coletividade.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. M. de; MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F da. *Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal*. 3. ed. v. I. Brasília: Gestão Pública, 2013.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 20. ed. Rio de Janeiro, Forense; São Paulo: Método, 2012.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. *Contabilidade pública: da teoria à prática*. São Paulo, SP: Saraiva, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 jun 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 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 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 24 jun 2015.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 mai. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 24 jun 2015.

BULIGON, D.; OLIVEIRA, A. G. *Controle Interno na Administração Pública como Instrumento de Governança e Governabilidade na Gestão Pública*. In: VIII Congresso Nacional de Excelência em Gestão, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpd/pdf/snpd2013/Diego_Buligon.pdf>. Acesso em: 15 jun 2015

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução CFC nº 1.135, de 21 de novembro de 2008. *Aprova a NBC T 16.8 – Controle Interno*. Diário Oficial da União, Brasília, 21 nov 2008. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001135>. Acesso em: 25 jun 2015

CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. *O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal*. Direito Público (Porto Alegre), v. 37, p. 201-220, 2011. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20743_arquivo.pdf>. Acesso em: 25 jun 2015

DAVIS, Marcelo David; BLASCHEK, José Roberto de Souza. *Deficiências dos Sistemas de Controle Interno Governamentais atuais em função da evolução da Economia*. In: Simpósio de Excelência em

Gestão e Tecnologia, 2005, Rezende-RJ. II Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3268049/DLFE-259741.pdf/0.2..pdf>>. Acesso em: 15 jun 2015

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público: comentários à lei de improbidade administrativa*. 2. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2007.

ROCHA, Arlindo Carvalho; QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. *Auditoria Governamental*. Curitiba: Juruá, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instrução Normativa nº 63, de 01 de setembro de 2010. *Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992*. Diário Oficial da União, Brasília, 01 set 2010. Disponível em: <www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/.../INT2010-063.rtf>. Acesso em: 25 jun 2015

[1] Pós-graduada em Administração Pública pela Universidade Cândido Mendes (UCAM/Prominas) e graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Atua como servidora pública da Secretaria de Estado de Saúde do Amazonas (SUSAM), no cargo de Técnico Superior em Ciências Contábeis;

[2] Pós-graduado em Direito Administrativo e Contratos pela Universidade Cândido Mendes (UCAM/Prominas) e graduado em Tecnologia da Administração Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Atua como servidor público da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), no cargo de Analista Técnico Administrativo;

[3] Pós-graduado em Administração Pública pela Universidade Cândido Mendes (UCAM/Prominas) e graduado em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (CIESA). Atua como servidor público da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), no cargo de Contador;

[4] Pós-graduado em Administração Pública e Gerência de Cidades pelo Centro Universitário Internacional (Uninter) e graduado pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Atua como servidor público da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), no cargo de Engenheiro Civil;

[5] Pós-graduado em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera-Uniderp (Anhanguera/LFG) e graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Atua como servidor público da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), no cargo de Contador.