

**LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE
FACULDADE NATALENSE PARA O DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO
NORTE
ESPECIALIZAÇÃO EM AUDITORIA E PERÍCIA CONTÁBIL**

DEZUIT DA ROCHA BEZERRA

**ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: ESTUDO DE CASO
DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SENADOR GEORGINO AVELINO**

NATAL/2010

DEZUIT DA ROCHA BEZERRA

**ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: ESTUDO DE CASO
DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SENADOR GEORGINO AVELINO**

Orientadora: Prof^a. Marise Magaly
Queiroz Rocha, Msc.

NATAL/2010

DEZUIT DA ROCHA BEZERRA

**ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: ESTUDO DE CASO
DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SENADOR GEORGINO AVELINO**

Monografia realizada como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Auditoria e Pericial Contábil.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Marise Magaly Queiroz Rocha, Msc.
Orientadora

Prof. Nome Completo (Titulação)
Membro

Prof. Nome Completo (Titulação)
Membro

A minha esposa Ana Paula que me incentivou permanentemente a concretizar o sonho de conquistar o certificado de especialista, fortalecendo minha vontade nos momentos de cansaço e dificuldades diversas. Aos meus queridos filhos Dean e Diana, que compreenderam a importância dos meus esforços, muitas vezes se traduziram em ausência, e me apoiaram incondicionalmente.

A esperança é o sonho do homem acordado.

AGRADECIMENTOS

A Deus por me conceder a vida e a capacidade de pensar, criar e agir no mundo, bem como saúde, família e os amigos que me enriquecem o viver.

A Professora Marise Magaly Queiroz Rocha, Msc, além disso, pelo privilégio de ter acompanhado, em diversos momentos, bem como em suas observações, que sempre pertinentes, serviram como bússola na construção desta Monografia os quais me ensinaram como preservar de forma ética a busca de nossos ideais.

A todos os Professores da especialização com quem tive a satisfação de vivenciar momentos especiais de aprendizado, que me acompanharão por toda a existência e aos colegas com os quais pude compartilhar momentos de aprendizado, bem como de preocupações e de crescimento coletivo.

RESUMO

O controle interno previsto na Constituição Federal, não havia sido regulamentado, o que ocorreu com a vigência da Lei Complementar nº 101-2000, a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal”. Em razão das suas exigências vem consolidando a idéia como instrumento fundamental em toda a estrutura da administração pública, desde o nível municipal. O objetivo deste trabalho é compreender os fatores que influenciam a estruturação do Sistema de Controle interno da Prefeitura Municipal de Senador Georgino Avelino, analisar a metodologia e a cultura adotada pelos responsáveis pela administração para garantir a correta aplicação dos recursos. A importância do Sistema de Controle Interno implantado na estruturada da entidade pública municipal é fator preponderante para assegurar que as ações estão sendo realizadas conforme planejado, visando atingir a efetividade do programa proposto pela gestão governamental. Demonstrar que o gestor municipal está constitucionalmente e infraconstitucionalmente, com o dever legal de implantação do sistema de controle interno no município, para, alicerçado no princípio da autotutela da administração pública. A percepção positiva do gestor municipal sobre a importância do sistema de controle interno, como ferramenta de combate aos atos de improbidade administrativa, auxílio ao gestor e apoio ao controle externo, demonstra-se imprescindível para criação, por projeto de lei, e aprovação pelo Poder Legislativo respectivo, bem como aplicação e eficácia do sistema de controle interno nos municípios. O referencial teórico fundamentou-se em autores do Direito Público, notadamente do Direito Administrativo, como Hely Lopes, Maria Sylvia Zanella di Pietro, dentre outros autores que enfatizam os temas controle externo e interno da Administração Pública. Os termos “Sistema de Controle Interno” e “Atos de Improbidade Administrativa” estão cada vez mais em evidência, já que aquele visa impedir a ação desses. A metodologia adotada foi bi-dimensional, ou seja, com revisão bibliográfica do tema, em estudos nacionais, bem como de uma pesquisa de campo, segundo seus objetivos. Para a coleta de dados, foi realizada pesquisa na cidade envolvida com aplicação de questionário. A proposta sobre a institucionalização do Sistema de Controle Interno na Prefeitura Municipal de Senador Georgino Avelino pode ser aplicada ou adaptada as demais entidades municipais, dependendo das peculiaridades de cada administração. Ressalta-se que apenas a implantação do Sistema de Controle Interno se torna ineficaz, caso não haja uma cultura voltada para o controle, alcançada através da motivação e capacitação dos envolvidos no processo.

Palavra-chave: controle Interno. Administração Pública. Estruturação. Controle Externo. Sistema de Controle Interno.

ABSTRACT

The internal control provided in the Constitution, was not regulated, what happened to the validity of the Supplementary Law No. 101-2000, the "Fiscal Responsibility Law." Because of their demands has been consolidating the idea as a fundamental instrument in the entire structure of government, from the municipal level. The aim of this study is to understand the factors influencing the structuring of the Internal Control System of the City of Senator Georgino Avelino, culture and examine the methodology adopted by those responsible for the administration to ensure proper application of resources. The importance of internal control system implemented in structured municipal entity is decisive to ensure that actions are being carried out as planned, to achieve the effectiveness of the program proposed by the government management. Demonstrate that the city manager is constitutionally and infra, with the legal duty of implementing the internal control system in the county, for, based on the principle of self-protection of the public administration. The positive perception of the city manager about the importance of internal control system as a tool to combat acts of misconduct administrative assistance to the manager and support for external control, it is shown essential for the creation, by the bill, and approval by the Power its legislative as well as implementation and effectiveness of internal control system in the municipalities. The theoretical framework was based on the authors of Public Law, especially Administrative Law, as Hely Lopes, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, among other authors who emphasize the external and internal control issues in public administration. The terms "Internal Control System" and "Acts of administrative dishonesty" are increasingly in evidence, since that is intended to prevent such action. The methodology adopted was two-dimensional, ie, a bibliographic review in national studies as well as a search field, according to their goals. To collect data, a survey was conducted in the city involved in a questionnaire. The proposal for the institutionalization of the Internal Control System in the Municipality of Senator Avelino Georgino can be applied or adapted to other municipalities, depending on the peculiarities of each administration. It is noteworthy that only the implementation of internal control system becomes ineffective, if there is a culture focused on the control, achieved through motivation and training of those involved in the process.

Keyword: Internal control. Public Administration. Structuring. External Control. Internal Control System.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1 Caracterização do problema	12
1.2 Objetivos	13
1.2.1 Objetivo geral.....	13
1.2.2 Objetivo específico	13
1.3 Justificativas	13
1.4 Delimitação da Pesquisa	14
1.5 Procedimento metodológico	14
2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.	14
2.1 Um breve histórico do Controle Interno	14
2.2 A evolução do controle interno da administração Pública Brasileira.....	16
2.3 Os modelos de Administração Pública	19
2.4 Orçamento Público e o Controle Orçamentário.....	20
2.4.1 Conceito de Orçamento Público.....	22
2.4.2 Classificação Orçamentária no Brasil.....	23
2.5 Controle da Administração Pública.....	24
2.5.1 Controle administrativo	25
2.5.2 Controle Legislativo	26
2.5.3 Controle Judiciário	26
2.6 Controle Interno na Administração Pública	27
2.6.1 Conceito	27
2.6.2 Classificação	28
2.6.3 Objeto	29
2.6.4 Objetivos	29
2.7 Fundamentação Legal do Controle interno na Administração Pública.....	29
2.7.1 Lei Federal nº 4320 de 1964	29
2.7.2 Decreto–Lei nº 200 de 1967	30
2.7.3 Constituição Federal de 1988	30
2.7.4 Lei Complementar nº 101/00 – LRF	32
2.8 Sistema de Controle Interno – SCI	33

2.8.1 Conceituação de SCI	33
2.8.2 Estruturação do SCI	35
2.8.3 Atividades do SCI	35
2.8.4 Relacionamento do SCI e o Controle Externo	37
2.8.5 A responsabilidade na Organização do SCI	40
3 CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE SENADOR GEORGINO AVELINO E DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA	42
3.1 Desempenho Fiscal	42
3.2 Estrutura Administrativa do Município de Senador Georgino Avelino	44
4 ANÁLISE DE PONTOS ESTRATÉGICOS NA PREFEITURA DE SENADOR GEORGINO AVELINO	46
4.1 Apresentação	46
4.2 Metodologia	47
4.3 Universo de Pesquisa	47
4.4 Análise dos pontos de Controle	48
4.5 Conclusões sobre a avaliação do controle interno da Prefeitura de Senador Georgino Avelino.	52
5 SUGESTÕES DE AÇÕES ESTRATÉGICAS PARA IMPLANTAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DO SCI NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SENADOR GEORGINO AVELINO	54
5.1 Instruções preliminares para criação do sistema de controle interno	54
5.2 Instruções básicas para a elaboração da Lei que cria o SCI	54
5.3 Instruções para criação dos Atos Normativos	55
5.4 Composição da equipe de trabalho	56
5.5 Estrutura e distribuição das atividades da SCI	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS.....	61
APÊNDICES	63
ANEXOS	80

1. INTRODUÇÃO

Vivenciamos momentos de grandes transformações no cenário mundial. Cenário de transformações políticas, econômicas e sociais que levaram à chamada reforma do Estado Brasileiro, projeto que diz respeito às diversas áreas do governo e também ao conjunto da sociedade brasileira, e que visa, em última instância, controlar os gastos públicos com o objetivo de retomada do crescimento do país.

Assim, desde a edição do Decreto Lei nº 200/67 até a Constituição Brasileira de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã” e desta até os dias atuais, percebe-se que os Estados têm passado por mudanças que vem afetando significativamente as relações entre a sociedade e aqueles que a representam na gestão dos recursos públicos.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, houve inúmeras alterações na conjuntura político administrativa no Brasil, havendo assim uma reforma do Estado, mudanças que afetaram significativamente a administração pública.

Reforma esta motivada, afirmam Bresser Pereira e Spink (1998, p. 28) que “desde a década de 60, ou pelo menos desde o início dos anos 70, cresceu a insatisfação, amplamente disseminada, com relação a administração Pública burocrática”

Na busca de uma nova estrutura estatal, a recente Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal fixa normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, a qual pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, ou seja, essa lei estabelece um “novo padrão de governar” e promove a idéia de accountability foco no desempenho, responsabilidade e dever de prestar contas ao cidadão, introduzindo nova cultura fiscal no País.

Em razão das suas exigências, dentre elas a obrigatoriedade da participação do responsável pelo controle interno nos relatórios de gestão fiscal, vem consolidando a idéia como instrumento fundamental em toda a estrutura da administração pública, desde o nível municipal.

Esta nova realidade econômica e social em que se questionam os objetivos, a estrutura e a própria razão de ser do Estado onde impõe mudanças de comportamento da Administração Pública. Também a sociedade está a exigir uma nova ética, uma nova forma de administrar, com mais responsabilidade e com mais transparência. Quer ela um Estado mais ágil, mais

eficiente e mais eficaz. Para tanto, é vital que os mecanismos de controle assumam posição identificada com o novo momento histórico.

Dentro desse contexto, em que os instrumentos formais de controle, constituem-se em objeto deste estudo o Controle Interno da Administração Pública, o qual, embora desempenhe papel essencial e relevante, não é suficientemente conhecido e compreendido, especialmente nos municípios de pequeno porte.

No segundo capítulo, será visto a contextualização do conceito de controle interno na Administração Pública e todo seu embasamento teórico e legal, neste capítulo se enfatiza a identificação dos mecanismos de controle com os modelos de administrações Pública e a reforma administrativa no Brasil e a Governança na gestão pública.

Já no terceiro capítulo descreve-se as características do município de Senador Georgino Avelino e da estrutura administrativa de sua Prefeitura, onde serão abordados um conjunto de dados que identifica o município de Senador Georgino Avelino no Estado do Rio Grande do Norte, em relação aos aspectos geográficos, socioeconômicos e fiscais e um exame na estrutura administrativa de sua Prefeitura.

No quarto capítulo demonstra-se um estudo de caso na Prefeitura do município de Senador Georgino Avelino, enfatizando a situação dos controles de execução setorial, dos controles gerenciais e nas fragilidades dos controles existentes.

No quinto capítulo, apresenta-se apresentar as proposições e ações estratégicas para implantação de um SCI na Prefeitura do município de Senador Georgino Avelino, e por fim explica a necessidade e a importância da organização do SCI na administração municipal, apresentado-se as considerações finais.

1.1 Caracterização do problema

Como reflexo da política econômica adotada, os problemas sociais brasileiros demonstram melhora, o que evidencia a necessidade de controles mais efetivos sobre a atividade administrativa, já que os mecanismos de controle devem contribuir para a eficiência e eficácia da Administração Pública, traduzidas na capacidade de gerar mais benefícios, ampliando e melhorando os serviços públicos ofertados.

Considerando os inúmeros casos de fraudes ocorridos com bastante frequência, estes fatos podem colocar em dúvida a eficiência dos controles internos da administração pública. O problema é encontrado, mais precisamente na esfera municipal principalmente nos municípios de pequeno porte. O controle interno apesar de essencial e relevante para os municípios tropeça em alguns pontos que devem ser considerados e reconhecidos, como as limitações tanto físicas como intelectuais.

Diante do exposto, a Prefeitura municipal de Senador Georgino Avelino necessita instituir o sistema de controle interno, estruturá-los de forma a cumprir a sua finalidade e aperfeiçoando sempre seus resultados de forma a maximizar os recursos públicos.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Compreender os fatores que influenciam a estruturação do sistema de controle interno da Prefeitura Municipal de Senador Georgino Avelino/RN.

1.2.2 Objetivos específicos

- 1) Verificar a estrutura do sistema de controle interno da Prefeitura Municipal de Senador Georgino Avelino/RN;
- 2) Identificar o padrão a ser adotado para o planejamento, implantação e avaliação do controle interno da Prefeitura Municipal de Senador Georgino Avelino/RN;
- 3) Identificar os principais itens estruturais necessários ao sistema de controle interno da Prefeitura Municipal de Senador Georgino Avelino/RN;
- 4) Propor sugestões para sua organização considerando as exigências da legislação vigente.

1.3 Justificativas

A sociedade brasileira tem se deparado inúmeras vezes com escândalos envolvendo a gestão pública, como podemos comprovar através dos noticiários.

Estamos diante de provas que em determinadas situações os gestores públicos tem descumprido os princípios básicos da administração Pública, que são: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Neste trabalho, o propósito é ressaltar a importância do controle interno e os caminhos para a sua organização, tendo em vista a ausência de trabalhos técnicos voltados para os controles internos.

Organizar um sistema de controle interno não significa apenas aprovar leis, mas, sobretudo, entender a finalidade dos controles internos e visualizar a Administração de forma sistêmica, de forma a evitar erros, fraudes e desperdícios.

O cidadão espera que os recursos arrecadados sejam aplicados de forma correta e da melhor maneira possível a fim de que o Estado garanta os serviços necessários. Assim, a organização de um sistema de controle tem por finalidade propiciar melhores serviços públicos e efetiva entrega de suas ações ao usuário-cidadão, alcançando o objetivo constitucional de atender ao princípio da eficiência.

1.4 Delimitação da Pesquisa

O estudo de caso foi realizado na Prefeitura Municipal de Senador Georgino Avelino, no exercício 2010, onde foi respondido um questionário a fim de avaliar e se obter o grau de comprometimento na execução setorial, dos controles gerenciais e nas fragilidades dos controles existentes.

1.5 Procedimento metodológico

Na presente pesquisa foi utilizado o método indutivo, que cria leis a partir da observação dos fatos. Pesquisa de campo, que observa os fatos tal como ocorrem, não permitindo isolar e controlar as variáveis, mas perceber e estudar as relações estabelecidas.

Procedeu-se também a realização de pesquisa bibliográfica em livros, leis, dissertações, artigos técnicos e pesquisa na Internet, com o objetivo de estabelecer uma fundamentação teórica referente à problemática do estudo.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

2.1 Um breve histórico do controle interno

O termo *controle* acompanha a história da civilização. Em Roma, 55 a.C. Marco Túlio Cícero já asseverava “O orçamento nacional deve ser equilibrado e os pagamentos a governos estrangeiros ou a terceiros devem ser reduzidos, se a nação não quiser ir à falência.”

Segundo Cruz; Glock,(2003, p. 17) a palavra controle tem sua origem no francês:

A palavra controle deriva da expressão contrôle e provem da França, quando no século XVII, já significava o poder ou ato de controlar, averiguar, etc. Segundo os historiadores, um registro de nomes, por exemplo, era chamado de rolê, e o contra-rolê era outro registro no qual, ao ser confrontado com o original, propiciava uma ação de controle.

A 1ª Constituição da República Brasileira de 1824 de alguma forma já tratava a necessidade de controle. As Constituições seguintes 1891, 1930, 1934 também apresentaram disposições consideráveis a respeito da matéria. A de 1946 clarificou o assunto na órbita constitucional, pois, em seu art. 22, assim dispôs:

Art. 22. A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e, nos Estados e Municípios, pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.

Os mais diversos conteúdos sobre Administração Pública nas Constituições encontram-se sob a forma de normatização, relacionando o controle como um mecanismo de vigilância de um Poder, especialmente do Legislativo sobre o Executivo, a título exemplificativo.

A Constituição de 1967 aprimorou a norma geral sobre controle, encontrando-se nos art. 16 e 70 estas determinações:

Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

A Constituição de 1988 trouxe novas exigências à Administração Pública, inclusive no que se refere ao controle, haja vista estas 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.

Historicamente, o conceito da palavra controle sempre foi cercado de polêmicas e incompreensões, na medida em que, por diversas vezes, os gestores públicos entendem-no única e exclusivamente como um ato de interferência de profissionais, a bem do serviço público, na sua missão constitucional de verificar falhas e irregularidades e corrigi-las em sua administração. Ledo engano, embora para essa finalidade estejam presentes os órgãos de controle externo e interno.

No tocante ao controle interno, frisamos a referência citada por Pinto Ferreira na Obra “Um modelo teórico para a avaliação do sistema de controle interno no setor Público”. A qual registra:

Em Atenas havia uma Corte de Contas, constituída de dez oficiais, eleitos anualmente pela Assembléia Popular, encarregada das contas Públicas. E na antiga Roma o Senado tinha também entre outras, a missão de apurar a responsabilidade dos que manuseavam o dinheiro Público. (FERREIRA, 1974, apud TATSCH, 2005, pag. 04.)

2.2 A evolução do controle interno da administração Pública Brasileira.

No Brasil, os primeiros registros da Contabilidade e do controle interno aparecem com a publicação de um alvará datado de 28 de junho de 1808, quando D. João VI cria o Erário Régio e institui o Conselho da Fazenda. Os termos do alvará são os seguintes:

Para que o método de escrituração e fórmulas de contabilidade de minha Real Fazenda não fique arbitrário e sujeito à maneira de pensar de cada um dos contadores gerais, que sou servido criar o referido Erário: ordeno que a escrituração seja mercantil por partidas dobradas, por ser a única seguida pelas nações mais civilizadas, assim pela sua brevidade para o manejo de grandes somas, como por ser a mais clara e a que menos lugar dá a erros e subterfúgios, onde se esconda a malícia e a fraude dos prevaricadores.

Em 1822, com a Independência do Brasil, o Erário Régio foi transformado em Tesouro pela Constituição monárquica de 1824, prevendo-se, então, os primeiros orçamentos e balanços gerais. De acordo com Giacomoni, a elaboração dos orçamentos formais por parte das instituições imperiais está estabelecida no art. 172 daquela Lei Magna Imperial:

O Ministro de Estado da Fazenda havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

Com a proclamação da República em 1889 e o fortalecimento do Poder Legislativo foi dado o passo inicial no controle das contas públicas. Em 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa, criou-se o Tribunal de Contas da União, através do Decreto 966-A, com atribuições de examinar, rever, e julgar as contas relativas à receita e à despesa.

Mas, apenas, em 1891, com a primeira Constituição Republicana em seu art. 89, o Tribunal de Contas foi definitivamente instituído. Todo esse processo de criação de mecanismos de controle para administração pública durou cerca de um século:

A idéia de criação de um Tribunal de Contas surgiu pela primeira vez no Brasil, em 23 de junho de 1826, com a iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, que apresentaram projeto de lei nesse sentido ao Senado do Império.

As discussões em torno da criação de um Tribunal de Contas durariam quase um século, polarizadas entre aqueles que defendiam a sua necessidade para quem as contas públicas deviam ser examinadas por um órgão independente, e aqueles que o combatiam, por entenderem que as contas públicas podiam continuar sendo controladas por aqueles mesmos que as realizavam.

Somente a queda do Império e as reformas político-administrativas da jovem República tornaram realidade, finalmente, o Tribunal de Contas da União. Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União, norteados pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União, inscrevendo-o no seu art. 89. A instalação do Tribunal, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto.

Durante o século XX, foram observados fatos significantes para a adoção de controle na Administração Pública, em 1905 com a Reforma do Sistema de Contabilidade Pública no

Estado de São Paulo, houve um grande impulso para a aprovação do Código de Contabilidade da União, em 1922, o qual constituiu importante conquista para a elaboração dos Balanços da União, e para criação da Contadoria Geral da União.

Oliveira, em sua obra *Lições de contabilidade pública* escreveu que:

Em 1921, antes mesmo de ser sancionada a lei orgânica do Código de Contabilidade Pública, é criada a Contadoria Geral da União como uma diretoria do Tesouro Nacional pelo Decreto nº 15.210 de 28 de dezembro; com esse decreto foram criados os cargos de contador, subcontador, três chefes de seção e nove guarda-livros do Tesouro Nacional. Ainda, ao apagar das luzes do ano de 1921, é votada a lei orgânica do Código de Contabilidade da União que emancipou a Contadoria Geral da República constituindo-se em repartição autônoma, subordinada diretamente ao Ministro da Fazenda.

Outro grande passo foi dado com a promulgação da Lei Federal Nº 4.320 de 17 de março de 1964 que estatui normas de direito financeiro para elaboração e controle nos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, iniciando-se o aperfeiçoamento das instituições orçamentárias e contábeis no Brasil.

Com a publicação do Decreto-lei nº 200, em 25 de Fevereiro de 1967, dispondo de regras para a organização da Administração Federal e das diretrizes para a Reforma Administrativa, estabeleceu-se em seu art. 6º que as atividades da Administração Federal obedecessem aos princípios fundamentais de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Porém, é com o advento da Constituição de 1988 que o controle interno na administração pública toma novo impulso a partir de um novo padrão da administração brasileira, sobretudo, com a implantação da reforma administrativa pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, introduzindo o enfoque gerencial para a administração pública, ficando explícita a necessidade de adoção do controle interno nos municípios, com enfoque no modelo preventivo ou controle *a priori*, fundamentados nos padrões da administração gerencial, em substituição ao modelo burocrático firmado em suposição de desconfiança em relação ao administrador.

Outro fato importante que devemos considerar foi à promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em maio de 2000, trazendo à administração novas responsabilidades referentes à gestão fiscal, com o cumprimento de limites, a elaboração de relatórios, a criação de mecanismos de transparência, entre outras obrigações e a Constituição Federal de 1988, nos arts. 31 e 74, com a previsão do controle interno dos Municípios e

demais entes da Federação, respectivamente, demonstrando a necessidade do sistema de controle interno prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Assim, existem dois momentos marcantes em termos de controle na Administração Pública: o primeiro, com o Regulamento de Contabilidade Pública, de 1922; e o segundo, com a edição da Lei Federal nº 4.320/64.

Conseqüentemente, surgiu a necessidade de uma legislação adequada às novas exigências com uma linguagem contemporânea, tendo em vista inclusive os novos conhecimentos técnicos existentes e de um maior número de profissionais de nível superior mais bem preparados e com maiores condições de se adaptarem aos avanços tecnológicos.

Neste contexto, destaca-se a importância do profissional da Contabilidade como elemento capaz, por sua formação, que alcança a qualificação técnica exigida à prática do controle interno. Aliado a isso, o único curso de graduação que estuda os controles internos é o da Ciência Contábil.

2.3 Os modelos de administração Pública

Historicamente, de acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira (1997) a administração Pública passou nos dois últimos séculos por três modelos básicos de administração.

O primeiro foi o Patrimonialista que confundia o patrimônio privado com o Público, podendo citar, como exemplo, as Autarquias Absolutistas e o Coronelismo.

O segundo foi o modelo burocrático surgido no Brasil na década de 30 com a Era Vargas, que tinha como obediência a Lei, a separação da administração da política com a supervalorização do controle, tendo este último como um fim em si mesmo. Este modelo, embora muito eficiente no controle de abusos por parte da administração, tornou-se excessivamente burocrático e lento, gerando poucos resultados positivos a sociedade.

Finalmente o terceiro modelo surgido no Brasil na metade do século XX foi o gerencial, trazendo em seu corpo o Princípio da Eficiência, ou seja, para este modelo, deveriam existir controles burocráticos, porém, voltados a resultados positivos alcançados junto a sociedade, pois não bastaria cumprir somente a lei, era preciso gerar serviços com qualidade de justificassem os recursos empregados.

Este último modelo apresentado a administração Pública substitui o foco do controle burocrático para o foco do controle de resultados, justificando, assim, a importância da

implantação de uma modelagem de Sistema de Controle Interno voltado aos resultados sociais a serem alcançados pelos administradores públicos.

2.4 Orçamento Público e o Controle orçamentário

Segundo GIACOMONI, (pag. 54, 2010) o Orçamento Público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc. Seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que distinguiam do passado.

Uma classificação bastante simples, mas útil, para este objetivo, é a que divide a história da evolução conceitual do orçamento Público em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno.

O orçamento Público surgiu, como um instrumento formalmente acabado, na Inglaterra, por volta de 1822, o liberalismo econômico encontrava-se em pleno desenvolvimento, havendo forte consciência contrária ao crescimento das despesas Públicas, pois isso determinaria aumentos na carga tributária.

Ao lado, porém, desse pequeno interesse pelas implicações econômicas, especialmente da despesa Pública, obtinha destaque o aspecto jurídico do orçamento. Em meados do século XIX o código de Contabilidade Frances definia o orçamento Público como a “Lei que fixa despesa e estima receita” esse era também o tratamento dado ao orçamento na Constituição imperial Alemã de 1871 “todas as receitas e despesas do império devem ser estimadas e agrupadas em um orçamento sob a forma de lei”

Ainda antes do final do século XIX, o Estado começou a abandonar a neutralidade que o caracterizou nas fases de *laissez-faire*, passando a intervir como corretor de distorções do sistema econômico e como propulsor de programas de desenvolvimento.

O orçamento ate então em uso, organizado especialmente como mero demonstrativo de autorizações legislativas, já não atendia as necessidades sentidas pelos executivos governamentais, todos eles envolvidos com encargos crescentes. Em mensagem ao Congresso o presidente Taft, em 1912, assim se expressou:

Desejamos economia e eficiência; desejamos poupar, e poupar com um objetivo. Desejamos economizar dinheiro para habilitar o governo a desenvolver projetos benéficos, os quais estão impedidos de executar, pois não podemos aumentar as despesas.

Nasce a idéia do orçamento moderno tendo como função principal ser um instrumento administrativo, quase junto com o século XX. Entre seus idealizadores devem ser citados a Comissão de Economia e Eficiência do Presidente Taft (1910-1912), e autores pioneiros como Frederick A. Cleveland, Paul T. Beisser e Edward A. Fitzpatrick. W. F. Willoughby foi bastante feliz ao apresentar assim, as novas concepções do orçamento:

O orçamento é algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa da despesa. É ou deve ser ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É ou deve ser um documento por cujo intermédio o chefe executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se á autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira porque ele e seus subordinados administram os negócios públicos no ultimo exercício; é ou deve ser o documento em que expõe a situação do tesouro Público no momento. Na base dessas informações que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte, então como acha ele deve ser financiado esse programa.

A reforma orçamentária na sua essência exigia que o orçamento público deve se constituir em instrumentos de administração, de forma a auxiliar o executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle.

Com a vinda do Rei D. João VI, O Brasil iniciou um processo de organização de suas finanças. A abertura dos portos trouxe a necessidade de maior disciplinamento na cobrança de tributos aduaneiros. Em 1808 foi criado o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade.

É na Constituição Imperial de 1824 que surgem as primeiras exigências no sentido de elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais.

Em seu art. 172, assim estabelecia aquela Lei Magna:

O ministro do Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos as despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que estiver reunida, um balanço geral da receita e despesas do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas Públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas Públicas.

Alguns autores consideram a Lei de 14 de Dezembro de 1827 como a primeira Lei de orçamento do Brasil. Porem por deficientes mecanismos de arrecadação nas Províncias, dificuldades na comunicação e conflitos com normas legais terminaram, segundos alguns tratadistas, como fatores que frustraram aquela Lei orçamentária.

O primeiro orçamento brasileiro teria sido aprovado pelo Decreto Legislativo de 15 de Dezembro de 1830 que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 01 de Julho de 1831 a 30 de Junho de 1832.

A questão da fiscalização da execução orçamentária é definida de forma vaga no art. 37: “também principiarão na Câmara dos Deputados: 1º) O exame da administração passada, e reforma dos abusos nela introduzido”.

Em 5 de Outubro de 1988, o País recebeu sua sétima Constituição, onde na Seção dos orçamentos, integrante do capítulo II – Das finanças Públicas compreende apenas cinco artigos, mas todos com inúmeros incisos e parágrafos, trazendo novos conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e regras já tradicionais.

O controle cumpri uma ampla gama de atividades com objetivos distintos, tradicionalmente tem sido um mecanismo tendente a assegurar, ao governo e aos seus ministérios (controle interno) e ao Poder Legislativo (controle externo), que os recursos públicos sejam arrecadados e aplicados de acordo com as dotações orçamentárias e outras Leis relevantes.

Norma geral, de acordo com a Lei 4.320/64, o controle da execução orçamentária compreenderá:

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;
A fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;
O cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realizações de obras e prestação de serviços.

Ainda de acordo com a Lei 4.320/64, há dois sistemas de controle da execução orçamentária: interno e externo. A atual constituição mantém essa concepção e lhe dá sentido mais amplo, no que estabelece em seu artigo 70.

2.4.1 Conceito de Orçamento Público

GIACOMONI, ao conceituar o orçamento Público faz uma divisão em duas fases, em função de sua evolução conceitual sendo: o orçamento tradicional e o orçamento moderno.

Em relação o orçamento tradicional, o mesmo representava um instrumento de controle político que contemplava apenas a previsão das receitas e a fixação das despesas, sem se preocupar com o planejamento governamental, traduzindo-se num mero demonstrativo de autorizações legislativas. Giacomoni entende o orçamento tradicional como sendo

sinônimo da Lei dos meios, assim considerada por possibilitar os meios para o desenvolvimento das ações relativas aos diversos órgãos e entidades que integram a administração Pública.

O orçamento assim classificado é, antes de qualquer coisa, um inventário dos “meios” com os quais o Estado conta para levar a cabo suas tarefas. É, pois, bastante adequado ao orçamento tradicional o rotulo de ‘Leis dos Meios’ muito utilizado pelo jargão jurídico.

O conceito de orçamento moderno esta relacionado ao planejamento, a programação de trabalho do governo. Trata-se de um instrumento de administração, auxiliando o poder executivo no processo administrativo de planejamento, execução e controle. Serve para corrigir distorções do orçamento e impulsionar os programas de desenvolvimento governamental.

Neste sentido o conceito de orçamento moderno é bem definido por Pires:

É um processo de planejamento continuo e dinâmico de que o Estado utiliza-se para demonstrar seus planos e programas de trabalho, para determinado período. O orçamento abrange a manutenção das atividades do Estado, o planejamento e a execução dos projetos estabelecidos nos planos e projetos do governo.

O orçamento no Brasil esta idealizado no orçamento-programa, por ter como característica principal quais os objetivos que o governo quer alcançar. Diferencia-se do orçamento tradicional, por este se preocupar com a alocação dos recursos visando a aquisição de meios (pessoas, provisões, transportes, etc.) e o orçamento programa focaliza a alocação dos recursos para a consecução de objetivos e metas (escolas, hospitais, estradas, etc.).

Outro tipo de orçamento, chamado de orçamento participativo, com o intuito de atender o interesse social, surgiu com a democratização do Brasil, procurando-se atender a necessidade da população e estimulando a criação de conselhos populares para que os cidadãos partilhassem das definições de metas e programas prioritários e questões locais atinentes a gestão Pública.

2.4.2 Orçamento público no Brasil

As leis orçamentárias no Brasil previstas na Constituição Federal (Art. 165, I, II e III) são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual.

Observa-se que as Leis orçamentárias são Leis ordinárias, de iniciativa do Poder Executivo, e aprovado pelo Poder Legislativo por maioria simples e com vigências limitadas, tendo, as mesmas, como principais atribuições constitucionais a seguinte classificação.

O Plano plurianual – PPA é um instrumento de planejamento de longo prazo, com vigência de quatro anos para todos os entes federativos, começando a surgir efeito a partir do segundo exercício financeiro. O fato do prazo da lei não coincidir com o prazo do mandato do Chefe do Poder Executivo é no intuito de evitar a descontinuidade dos programas de governo.

A Lei de diretrizes orçamentárias – LDO, é um instrumento de planejamento de curto prazo, deve ser elaborado em consonância com a PPA e orientará a LOA, disporá sobre as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente.

A Lei de responsabilidade fiscal trouxe uma série de inovações a LDO transformando no principal instrumento de planejamento para uma administração orçamentária equilibrada, sendo estão novas atribuições inseridas no art. 4º da LRF.

A Lei Orçamentária Anual – LOA é com base neste instrumento que as despesas do exercício serão executadas, quando deverá ser compatível com a PPA e a LOA. A LRF em seu art. 5º também trouxe inovações às atribuições da LOA.

2.5 Controle da Administração Pública

No exercício de suas funções, a Administração Pública sujeita-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos. Esse controle abrange não só os órgãos do Poder Executivo, mas também os dos demais Poderes, quando exerçam função tipicamente administrativa; em outras palavras, abrange a Administração Pública considerada em sentido amplo.

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Com base nesses elementos Di Pietro define o controle da administração Pública da seguinte forma:

Como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a

conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele na medida em que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade.

É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública, o controle popular. Sob ambos esses aspectos pode e deve operar-se o controle administrativo para que a atividade pública em geral se realize com legitimidade e eficiência, atingindo a sua finalidade plena que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais dos administrados.

Meirelles conceitua o Controle da administração pública da seguinte forma “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Para Di Pietro, a outra idéia que decorre da adoção do Estado Democrático de Direito é a de participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública, no processo político, econômico, social e cultural. Também essa idéia foi incorporada pela Constituição de 1988, com a previsão de vários instrumentos de participação, dos quais pode ser citado o direito à informação (art. 5º, XXXIII), participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10); direito de denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, § 2º); participação do produtor e trabalhador rural no planejamento e execução da política agrícola (art. 187); participação da sociedade e dos Poderes Públicos nas iniciativas referentes à seguridade social (art. 194); caráter democrático e descentralizado da gestão.

Vários critérios existem para classificar as modalidades de controle. Quanto ao órgão que o exerce, o controle pode ser administrativo, legislativo ou judicial.

2.5.1 Controle administrativo

Conforme Meirelles, o Conceito de controle administrativo:

Controle administrativo é todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da Lei, segundo as necessidades do serviço e as

exigências técnicas de sua realização, pelo que é um controle de legalidade e de mérito.

Di Pietro define da seguinte forma:

Controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação. Na esfera federal, esse controle é denominado de supervisão ministerial pelo Decreto-lei nº 200/67.

Abrange os órgãos da Administração direta ou centralizada e as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta ou descentralizada.

2.5.2 Controle Legislativo

Pode-se conceituar Controle legislativo ou parlamentar como o exercido pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores) ou por comissões parlamentares, sobre determinados atos do executivo, na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, pelo que se caracteriza como um controle eminentemente político, indiferente aos direitos individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade.

Ampliando os poderes de controle, a Constituição de 1988 deu ao Congresso Nacional competência para "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa" (art. 49, V, CF).

O controle que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública tem que se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois, alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração indireta e o próprio Poder Judiciário, quando executa função administrativa.

Não podem as legislações complementar ou ordinária e as Constituições estaduais prever outras modalidades de controle que não as constantes da Constituição Federal, sob pena de ofensa ao princípio da separação de Poderes; o controle constitui exceção a esse princípio, não podendo ser ampliado fora do âmbito constitucional. Basicamente, são dois os tipos de controle: o político e o financeiro.

2.5.3 Controle Judiciário

O Controle judiciário ou judicial é o exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio judiciário quando realiza atividade administrativa. É um controle a posteriori, único dentro de legalidade, por restrito à verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege.

Mas e, sobretudo um meio de preservação de direitos individuais porque visa impor a observância da lei em cada caso concreto, quando reclamada por seus beneficiários.

O controle judicial constitui, juntamente com o princípio da legalidade, um dos fundamentos em que repousa o Estado de Direito. De nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitam apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados.

2.6 Controle Interno na Administração Pública

2.6.1 Conceito

É importante observar as definições encontradas em dicionários da língua portuguesa e em técnicos, referente a controle interno:

Controle – fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos ou sobre produtos, serviços, materiais, etc., para que tais atividades, ou produtos, não desviem das normas e determinações preestabelecidas. (*Novo Dicionário Aurélio, Rio de Janeiro, Nova Fronteira*).

Controle – conjunto de técnicas, procedimentos e comportamentos através das quais os processos, empreendimentos, programas e organização são mantidos direcionados para seus fins e objetivos. (*Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins, Brasília, Prisma*).

Pode-se registrar ainda a significação dada por Hely Lopes Meirelles: “O controle, em tema de Administração, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”.

Controlar significa comparar o que foi feito com um padrão, com o que deveria ser feito. É um espelho, um parâmetro. Os controles internos servem para auxiliar o gestor na busca de sua missão de colocar serviços públicos à disposição da comunidade, tendo em vista a necessidade de conhecimento daquilo que ocorre no Município, não com conhecimento empírico (baseado somente na experiência, quando existe, e sem nenhum conhecimento científico), mas, sim, voltado para técnicas modernas de administração (planejamento e gestão). Antes de ser meio de fiscalização, os controles internos têm cunho preventivo, pois

oferecem ao gestor público a tranquilidade de estar informado da legalidade dos atos de administração que estão sendo praticados, da viabilidade ou não do cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas, possibilitando a correção de desvios ou rumos da sua administração. Em síntese, os controles internos dão a possibilidade de exercer, realmente, a função de “gestor dos negócios públicos”.

Para que se organizem ações de controle, é indispensável que o ente público tenha uma estrutura administrativa organizada, com funções, atribuições e competências claramente definidas e distribuídas. Também é importante referir que controle interno não é auditoria.

Às vezes imagina-se ser o controle interno sinônimo de auditoria interna. É uma idéia totalmente equivocada, pois a auditoria interna equivale a um trabalho organizado de revisão e apreciação do controle interno, normalmente executado por um departamento especializado, ao passo que o controle interno se refere a procedimentos de organização adotados como planos permanentes. Há, portanto, nítida separação entre organização dos controles internos e a auditoria.

2.6.2 Classificação

São muitas as classificações do controle. Odete Medauar, em seu **Controle da administração pública** (São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993), expõe enunciações e classificações de diversos autores que possibilitam larga percepção sobre as espécies de atividades fiscalizadoras exercidas sobre a atuação da Administração Pública. No entanto, para os fins deste trabalho são expostas apenas algumas modalidades.

Quanto ao momento, o controle pode ocorrer prévio, concomitante e posteriormente.

O controle prévio ocorre quando o ato é submetido previamente ao crivo do órgão de controle.

O controle concomitante ou sucessivo constitui-se na verificação do ato conjuntamente com a ação do Administrador (sendo considerado modo mais eficaz).

O controle subsequente ou posterior caracteriza-se pela apreciação dos atos de gestão da Administração após a sua consumação. Pelo órgão que o exerce, o controle pode ser judicial, político, administrativo e, ainda, social.

O controle judicial fundamenta-se no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República, constituindo-se em monopólio do Poder Judiciário (o sistema adotado no Brasil é o da jurisdição una).

O controle legislativo é exercido pelos órgãos legislativos ou por comissões parlamentares sobre determinados atos e agentes dos demais Poderes e pode ser dividido em político (visa a garantir os interesses superiores do Estado e da comunidade) e técnico (fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, arts. 70 a 75 da Constituição da República).

O controle administrativo ou hierárquico (gerencial, burocrático ou tradicional) é aquele exercido pela própria Administração.

Pressupondo cidadãos conscientes de seus direitos e organizados (a organização permite a articulação na busca de direitos), o controle social permite a atuação da sociedade no controle das ações do Estado e dos gestores públicos, utilizando-se de qualquer uma das vias de participação democrática. Atuando como uma forma de controle externo, ocupa lugar de destaque no contexto atual da Administração Pública Brasileira (controle com ênfase nos resultados).

2.6.3 Objeto

O objeto do controle interno na administração Pública é a própria gestão da instituição ou da entidade administrativa, podendo dizer também que o objeto do controle interno representa a gestão Pública como um todo, isto é, todas as atividades, métodos e procedimentos adotados pela administração, a qual é operacionalizada através de recursos humanos, materiais e financeiro.

2.6.4 Objetivos

Os objetivos referem-se ao que se pretende alcançar com a execução da ação, no curto, médio e longo prazos, justificando as ações planejadas.

Considerando a conceituação de controle interno dos órgãos e entidades da administração Pública, se deduz que o mesmo tem objetivos a adoção de um conjunto de procedimentos que permitam a proteção do Patrimônio Público e a exatidão e fidedignidade dos dados contábeis, assim como, avaliar os objetivos estabelecidos no planejamento organizacional foram atingidos de forma eficaz, eficiente e efetiva.

Depreende-se, desta forma, que o objetivo geral do controle é exercer a vigilância sobre as ações Públicas administrativas, de forma que estas atendam as demandas da sociedade da melhor forma possível.

2.7 Fundamentação Legal do Controle interno na Administração Pública

2.7.1 Lei Federal nº 4.320 de 1964

Com a ampliação das funções e da estrutura do Estado, a partir dos anos 60, os mecanismos existentes de controle da administração Pública, preocupados mais com os aspectos formais, até então desempenhado pelos tribunais de contas, tornaram-se ineficientes, sendo necessária a criação de mecanismos de controle interno, a fim de tornar o controle mais efetivo, sem, contudo retirar a competência exercida pelo controle externo através dos Tribunais de contas.

A lei 4.320 de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, trata, em seu título VIII, do controle da execução orçamentária e estabelece em seu artigo 75, que o mesmo 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.

Em seus artigos 76 e 77 ficam estabelecidos que o Poder executivo, sem prejuízo do controle externo a cargo dos Tribunais de Contas, exercerá o controle interno sobre os atos referido no artigo 75, assim como, o controle interno será exercido de forma previa, concomitante ou subsequente.

A Lei 4.320 apesar de ser de 1964, ainda é utilizada como importante instrumento de orientação nas atividades do setor Público, como planejamento, orçamento, contabilidade, controle e prestação de contas.

2.7.2 Decreto-Lei nº 200 de 1967

O Decreto Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa, determina que as atividades da Administração Pública Federal devam obedecer aos seguintes princípios fundamentais, conforme seu artigo 6º: I planejamento, II coordenação, III descentralização, IV delegação de competência, V controle.

Através da Implantação do Decreto Lei, visando a reforma administrativa, foi determinado ao Poder Executivo a criação em sua estrutura do sistema de controle interno com possibilidade de verificar os preceitos estabelecidos em seus artigos 13 e 14, demonstrados a seguir:

Art. 13 - O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Art. 14 - O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

2.7.3 Constituição Federal de 1988

A nossa Carta Magna estabeleceu novas exigências ao administrador Público, em relação ao controle, haja vista as disposições contidas em seus artigos 31, 70 e 74, sendo enfatizada a criação do sistema de controle interno pelos poderes públicos, conforme a seguir:

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.

§ 1.º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2.º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3.º 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.

§ 4.º É vedada a criação de tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais.

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.
- § 1.º 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.
- § 2.º 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.

Da mesma forma, o princípio da eficiência, acrescido ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional nº 18, trouxe a administração Pública um enfoque gerencial, ou seja, a eficiência da administração perante seus administradores ou, de maneira mais ampla, eficiência do Estado perante a sociedade.

O conceito de economia, inserido no ordenamento constitucional, também assume importante papel na gerência dos recursos públicos, podendo ser traduzido na eficiência da gestão financeira e da execução orçamentária, trabalhando na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e arrecadação.

2.7.4 Lei Complementar nº 101/00 – LRF

Em 04 de Maio de 2000, houve a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o intuito de estabelecer normas de finanças Públicas voltada para a responsabilidade fiscal, conforme se depreende, em seu artigo 1º e §1º:

- Art. 1º - Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
- § 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Pode-se observar que a LRF ressalta o planejamento e o controle como instrumentos gerenciais necessários para viabilizar as novas exigências de uma execução orçamentária, visando o equilíbrio das contas Públicas.

As informações produzidas pela contabilidade devem ser divulgadas a sociedade, de forma transparente, e prevendo a responsabilização do gestor pelo descumprimento das metas e resultados fixados no planejamento.

Com a Publicação da LRF houve um significativo avanço em relação controle dos gastos públicos, ressaltando a importância do sistema de controle interno, através do controle prévio e concomitante, com a intenção de realizar, dentre outros, o controle de resultados, o atingimento de metas, a avaliação e o controle de custos, conforme o artigo 59 da LRF dispõe:

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.

2.8 Sistema de Controle Interno – SCI

2.8.1 Conceituação de SCI

Pode-se definir o Sistema de Controle Interno somando-se os conceitos de “sistema” e de “controle interno”. É, portanto, o mecanismo de autocontrole da própria Administração, exercido pelas pessoas e Unidades Administrativas e coordenado por um órgão central, organizado, e em parâmetros gerais, por lei local.

Consiste a atuação do sistema de controle, em sua essência, na fiscalização que realizam mutuamente as unidades administrativas, cujas funções se encontram organizadas de tal forma que um processo, decisão ou tarefa não possa ser tomada por um setor sem que outro o acompanhe e/ou revise, desde que sem entraves ao processo. Portanto, sistema é um

conjunto composto por partes individuais, que têm uma missão em comum, em que cada parte é peça fundamental para o todo.

São exemplos de sistema: uma orquestra, na qual cada instrumento tem uma função, mas com objetivo comum; o corpo humano, em que cada órgão tem a sua importância e funcionamento, sendo parte integrante e necessária à sobrevivência; o motor de um veículo, no qual cada peça tem a sua função para que este funcione. Um sistema sempre pressupõe que seja formado por vários outros subsistemas (por exemplo: sistema respiratório é um subsistema do sistema corpo humano).

A atuação do sistema de controle interno é realizada antes, durante e depois dos Atos administrativos, com a finalidade de acompanhar o planejamento realizado, garantir a legitimidade frente aos princípios constitucionais, verificar a adequação às melhores práticas de gestão e garantir que os dados contábeis sejam fidedignos.

Assim, um órgão ou entidade governamental é um sistema aberto que interage com o ambiente. Vale-se de recursos materiais, humanos e tecnológicos, cujo processamento em todas as unidades organizacionais, como compras, licitações, materiais, financeiro, contabilidade, pessoal, atividades meio ou fim, resulte em bens e serviços que são oferecidos à sociedade.

Cada unidade e pessoa que nele opera é parte do sistema e depende do trabalho das outras pessoas e unidades. Ocorrendo falha no meio do processo, a qualidade do resultado final será afetada. O funcionamento do sistema pressupõe a otimização de procedimentos, técnicas e organização dos seus componentes de tal maneira que haja a racionalização dos recursos, desde a entrada, processamento e saída dos serviços postos à disposição da sociedade. Essa otimização pode ser definida como eficiência (sentido restrito, não na concepção de princípio constitucional).

Daí a necessidade de a Administração Pública preocupar-se em medir o seu trabalho, os seus resultados, compará-los com parâmetros por meio de mecanismos gerenciais, para que possam ser melhorados.

Uma entidade somente precisa de um sistema de controle porque os interessados, internos e externos, da organização precisam assegurar-se que as operações estão sendo realizadas com eficiência, eficácia e efetividade, garantindo o cumprimento das finalidades da instituição.

Um sistema de controle interno deve ser planejado para ser eficiente. Deve também sempre levar em consideração que os operadores dos processos internos são as pessoas. Não se concebe um sistema de controle interno para as máquinas, mas, sim, destinado às pessoas.

E estas, por sua vez, estão sujeitas a falhas, propositais ou não. Assim, além da necessidade da política de recursos humanos, que propicie a fidelidade das pessoas à organização, desde o comportamento ético que deve ser objeto de análise na admissão, passando pelo sistema de remuneração, benefícios, possibilidades de oferecer segurança e crescimento profissional e pessoal, também é preciso prever meios pelos quais os erros e as fraudes possam ser encobertos, criando-se mecanismos para impedi-los e identificá-los.

2.8.2 Estruturação do SCI

Não é possível planejar e organizar processos e procedimentos de funcionamento das operações calcados em uma estrutura de servidores que não seja de provimento efetivo, isto é, os cargos em comissão somente devem ser ocupados para as funções de direção, chefia e assessoramento, assim como os estagiários somente em funções auxiliares e supervisionados. Esta medida garante a continuidade dos controles e bom andamento dos processos, pois a rotatividade de pessoas nas funções, ainda que os procedimentos estejam disciplinados por escrito, é prejudicial ao aprendizado e causa transtornos à eficiência das operações.

Especificamente à formação relativa aos servidores da própria Unidade de Controle Interno, esta deve ser integrada por servidores de provimento efetivo, por ser a única forma impessoal de garantir a segurança (como princípio de organização) dos controles ao próprio chefe do Poder, ao Legislativo e ao Tribunal de Contas. Ainda a respeito da estruturação da Unidade de Controle Interno.

A estrutura física para o funcionamento dos controles e do sistema de maneira em geral é fundamental. Não há como imaginar o funcionamento de um sistema de controle sem que os servidores dispusessem de mesas, cadeiras, móveis e equipamentos de trabalho necessários às suas funções. A ausência de equipamentos mínimos revela o descaso da Administração com os serviços, levando os servidores a pensar que, não havendo por parte dos gestores a preocupação pela realização do melhor serviço, esta também não deve ser preocupação deles. A Administração tem que demonstrar aos servidores que não economiza esforços para dar condições de trabalho, como móveis, redes de informática e tecnologias da informação, softwares.

2.8.3 Atividades do SCI

Constitucionalmente, o Sistema de Controle Interno não tem por finalidade apenas orientar quanto à legalidade da despesa ou dizer da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, mas, também avaliar o cumprimento de metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos.

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

Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres e apoiar o controle externo na sua missão institucional.

A Lei Nacional nº 4.320, de 17 de março de 1964, disciplinou, no título relacionado ao controle da execução orçamentária, Capítulo II – Do Controle Interno, que ao Poder Executivo, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, competirá exercer (art.75):

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

A fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;

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

Dispôs, também, a Lei nº 4.320/64, que a verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente (art. 77). E que, 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 e valores (art. 78).

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101/2000 (que tem como premissas o planejamento, a transparência e o controle), dispõe, em seu art. 59:

Que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas, e o sistema de controle interno do Poder Executivo fiscalizarão o cumprimento das normas nela estabelecidas, com ênfase no que se refere a:

Atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

Limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
 Medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
 Providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
 Destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
 Cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houve.

Também dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal que o Relatório da Gestão Fiscal instrumento de transparência da gestão será assinado pelo “controle interno” por sua vez, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, prevê que:

Art. 113 O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste art.

§2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia do edital de licitação já Publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinada” (grifou-se).

O Sistema de Controle Interno corresponde ao funcionamento integrado dos Controles Internos, devendo ser coordenado por uma Unidade Central. Contudo, o que se verifica, em especial nos municípios de pequeno porte, é a ausência de um sistema legalmente criado e que tenha regulamentado todos os elementos de controle a serem utilizados, o que dificulta muito a atuação do Tribunal de Contas.

Para se ter idéia da realidade encontrada nos órgãos, cita-se a questão dos atos administrativos, quando se verifica, no mínimo, desconhecimento de regras elementares, uma vez que a maioria dos atos administrativos não obedece sequer à forma legal, que é a escrita. Como regra, todo ato administrativo é formal, o que se justifica pela necessidade de contrastar o ato com as normas legais, aferindo-se sua validade pela própria Administração, pelo

Tribunal de Contas ou, até mesmo, pelo Poder Judiciário. A ausência de formalização dos atos administrativos dificulta, inclusive, a formação de prova, quando necessária.

Diante das disposições legais e da situação enfrentada pela Administração Pública, não restam dúvidas de que é imperioso que os órgãos mantenham sistema integrado de controle interno e que este atue com eficácia, privilegiando os efeitos preventivos do controle.

2.8.4 relacionamento do SCI e o Controle Externo

Considerando que, no regime constitucional de 1946, não mais era possível o efetivo acompanhamento da administração financeira e orçamentária do Estado, especialmente pela proliferação de entidades públicas com personalidade própria, a Constituição da República de 1967 incluiu, entre as atribuições do sistema de controle interno, a de “criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa” (art. 72, inciso I), estabelecendo a necessidade de haver integração entre o controle externo e o controle interno com o que se pretendeu evitar o gigantismo do controle externo, a multiplicação indevida de esforços e procedimentos, com a elevação de custos operacionais. Prevaecem as racionalizações administrativas e as economias processuais.

Na exposição de Motivos do anteprojeto de reforma da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União de 1967, constou que a concepção do Controle Interno, cuja manutenção é de responsabilidade da própria Administração, visava a criar oportunidade de desobrigar o Tribunal de Contas de encargos que só aparentemente lhe davam autoridade para exercer o controle da Administração Pública, mas que, em verdade, tem sido meramente simbólico, servindo tão só para burocratizar o serviço público, aumentar o curso de uma massa infindável de papéis, que entrava e interfere na prática de atos para cujo exercício a Constituição confere competência às autoridades administrativas.

Inclusive, desde os estudos da Reforma Administrativa de 1967 o próprio Governo já solicitara realce especial para, dentre outros, os seguintes princípios:

Supressão dos controles meramente formais ou cujo custo seja superior ao risco, assim como quaisquer centralizações de caráter normativo que correspondam à mera formalidade burocrática ou a estéreis preocupações de padronização ou uniformidade;
Criação de um sistema de efetivo controle dos dispêndios públicos e de responsabilidade de seus agentes, compreendendo, entre outras medidas, a organização da Contabilidade, a disciplina dos Relatórios Financeiros, a Auditoria e a Inspeção Administrativa.

A Constituição da República, promulgada em 05 de outubro de 1988, não só manteve o sistema misto e integrado de fiscalização (Controle Interno e Controle Externo), como também aprimorou e fortaleceu a definição da estrutura formal de Controle, criando, inclusive, vinculação entre os sistemas.

Ao incluir na ação fiscalizadora os controles da legitimidade e da economicidade, a Constituição de 1988 tornou as funções controle externo e controle interno bem mais sofisticadas e complexas, aplicando-se a quaisquer casos de utilização de recursos públicos e a quaisquer pessoas, incluídas as de direito privado.

Extrai-se do texto constitucional que o controle externo é um atributo do Poder Legislativo, a ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas (arts. 71, 75 e 31, §1º). Detém o Poder Legislativo dupla função fiscalizadora: uma, de natureza política, exercida diretamente e exclusivamente, destinada a garantir os interesses superiores do Estado e da sociedade; e outra, de natureza técnica, objetivando a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, exercida com o auxílio do Tribunal de Contas.

Os Tribunais de Contas, em que pese atuarem como auxiliares do Poder Legislativo são órgãos de natureza independente, com atribuições próprias e exclusivas definidas no art. 71 da Constituição da República. Embora o Tribunal de Contas também fiscalize as unidades gestoras governamental.

O Controle Externo e o de Controle Interno devem funcionar integrados, como se fossem círculos concêntricos em torno do administrador público. O Controle Interno constitui o círculo interior, contíguo, junto ao gestor, verificando no acompanhamento cotidiano a legalidade dos atos de despesa e fornecendo ao externo todos os dados e elementos necessários para que o órgão de Controle Externo possa apurar e julgar responsabilidades do administrador e certificar a regularidade da gestão ao fim do exercício. Os sistemas de controle externo e interno devem-se complementar numa única relação operacional.

Em consequência, é de se esperar que o controle interno, mediante um fluxo de informações ininterruptas, viabilize um dos objetos centrais do controle externo, que é o de acompanhar atualizadamente a realização das contas públicas. Por sua própria natureza, o controle interno, em suas diversas modalidades, tem condições de realizar esse trabalho, por estar localizado na entranha das contas.

Por sua vez, a eficácia do sistema interno aumentaria a obrigação de cientificar o Controle Externo de qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária, encontra-se explicitada no próprio texto constitucional (art. 74, §1º) “Verificada a

ilegalidade, esta deve ser comunicada à autoridade competente para ser suspensa; não havendo suspensão, deve ser cientificado o Tribunal de Contas”.

Para bem desempenhar as suas funções, o Tribunal de Contas necessita da efetiva atuação do Sistema de Controle interno, pois, somente por meio de um sistema bem estruturado e atuante (em razão de sua intimidade com as ações da administração), poderá haver correção das irregularidades detectadas, sem que ocorra prejuízo ou que ocorra prejuízo mínimo ao erário.

Diante da atual conjuntura, em especial perante as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, torna-se imprescindível que o Sistema de Controle Interno seja efetivamente implementado e que atue em sincronia com o Controle Externo, a quem compete fiscalizar sua atuação, inclusive, responsabilizando o administrador quando este não lhe assegurar as condições indispensáveis para o cumprimento do mandamento constitucional.

2.8.5 A responsabilidade na Organização do SCI

A organização do sistema de controle interno e o seu funcionamento eficiente são da inteira responsabilidade do Administrador, como corolário do dever de bem administrar e de prestar contas. Incumbe ao Administrador, primeiramente, gerir o patrimônio e os recursos a ele confiados com proficiência, sem desperdícios e desvios; em segundo lugar, cumprir-lhe prover as condições para demonstrar a prática da boa administração e permitir a verificação, por parte dos órgãos de controle externo, de que agiu com correção e competência.

Uma vez organizado o controle interno, há que mantê-lo sob permanente vigilância e avaliação, pois se sabe que as falhas de seu funcionamento trazem reflexos inevitáveis nos resultados da administração, podendo comprometê-la irremediavelmente. Aos titulares de cada Poder e aos executivos máximos de qualquer ente público, no exercício da administração geral, incumbe-lhes zelar 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 a se preocuparem 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 consequência, 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). As falhas originadas de deficiências ou da ausência das funções relacionadas com os sistemas de controle interno, que embaracem 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).

O Poder Legislativo e o Tribunal de Contas constituem órgãos de ação permanente de controle externo, com funções deferidas pela Constituição Federal, de conformidade com o disposto nos artigos 31, 70 e seguintes; e pelos artigos 22, 52 e seguintes da Constituição Estadual; como, também, pela Lei Orgânica de cada Município. Mas, há, também, a ação de controle eventual, que pode ser desencadeada pelos cidadãos ou por seus representantes, através da denominada ação de controle de cidadania, cujos instrumentos são a AÇÃO POPULAR e AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

Através da ação popular, prevista no artigo 5º da Constituição Federal, inciso LXXIII e na Lei nº 4.717, de 29.06.65, qualquer cidadão é parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe. A ação civil pública deriva de função relevante atribuída ao Ministério Público pela Constituição Federal, em seu artigo 129, inciso III, incumbindo-lhe “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Poderiam ser mencionadas ainda outras formas secundárias de ações administrativas ou judiciais erigidas para responsabilizar e penalizar os Administradores Públicos, que servem, tanto quanto as demais, para compeli-los a se preocuparem com o próprio controle, ou seja, o controle interno de sua administração.

Entre estas estão as previstas no Decreto-Lei nº 201, de 27.02.67, na Lei nº 8.429, de 02.06.92, e na Lei Complementar nº 101, de 24.05.00. Desta Lei, interessa transcrever o §1º do artigo 1º:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Mas, importa acima de tudo, que seja adequadamente compreendida a função do controle interno, em toda a sua extensão e essência, como instrumento eficaz e indispensável à boa administração, capaz de assegurar a efetivação de seus objetivos, que se resumem no atendimento do interesse social e na realização do bem público.

A adequada organização do sistema de controle Interno no âmbito da administração pública e a preservação do seu funcionamento eficiente resultarão, por certo, em êxitos quanto à eficácia, eficiência e economicidade dos atos de gestão, ao mesmo tempo em que servirão para prevenir a ocorrência de irregularidades, desvios e perdas de recursos públicos, evitando também a ocorrência de penalizações.

3 CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE SENADOR GEORGINO AVELINO E DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SUA PREFEITURA.

O Município de Senador Georgino Avelino está localizado na mesorregião Agreste Potiguar e na Microrregião Litoral Sul do Estado de Rio Grande do Norte, limitando-se a norte com Nísia Floresta ao sul e oeste com Arêz a leste com o oceano Atlântico. A sede do município apresenta coordenadas 06°09'46,8" de latitude sul e 35°07'22,8" de longitude oeste, distando da capital cerca de 70 km, sendo seu acesso, a partir de Natal, efetuado através das rodovias pavimentadas BR-101 e RN-062.

O município de Senador Georgino Avelino foi criado pela Lei nº 2.989, de 03/12/1963, desmembrado de Arêz. Segundo o censo de 2010, a população total residente é de 3.924 habitantes, dos quais 1944 do sexo masculino (49,54%) e 1980 do sexo feminino (50,46%), sendo que 3881 vivem na área urbana (98,90%) e 43 na área rural (1,10%). A rede de saúde dispõe de 01 Centro de Saúde, 01 Unidade Mista. Na área educacional, o município possui 05 estabelecimentos de ensino, sendo 02 de ensino pré-escolar, 02 de ensino Fundamental e 01 de ensino médio. As principais atividades econômicas são: agropecuária, extrativismo, pesca e comércio. Na infra-estrutura existem: 01 Agência dos Correios, 01 agência bancária, além de 15 empresas com CNPJ atuantes no comércio.

3.1 Desempenho Fiscal

Diante do quadro exposto, podemos observar que toda a atividade gerencial da administração pública é permeada pela implantação e manutenção dos controles internos.

Podemos dizer quando se trata de receitas que tanto a ausência e/ou má adequação dos

controles podem ocasionar efeitos nocivos à administração. De acordo com a evolução das receitas e sua composição, podemos demonstrar a alta dependência dos Recursos Federais.

A seguir será apresentado um quadro onde demonstra a evolução da receita arrecadada durante o exercício de 2009, onde se evidencia a Receita Corrente Líquida (RCL) que é formada pelas receitas próprias do município e pelas transferências intergovernamentais.

Dentre as receitas próprias estão os tributos que devem ser arrecadados pelo município (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, Imposto Sobre Serviços – ISS, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e as taxas e contribuições de melhorias) e as outras receitas originárias do município (as receitas patrimoniais, de serviço, agropecuária, industrial e de contribuição).

Fazem parte, também, da RCL, as receitas constitucionais recebidas pela União (Fundo de Participação dos Municípios – FPM) e pelo Estado (Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS; e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA) compondo as transferências intergovernamentais. Não compõem a RCL as receitas originárias dos convênios firmados com a Prefeitura. Nota-se, ainda, que do total das arrecadações e das transferências supracitadas subtraí-se as contribuições dos servidores e patronais que compõe o RPP (Regime Próprio de Previdência), as compensações financeiras entre regimes previdenciários e as contribuições para a formação do FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico, cujo resultado expressa a RCL, totalizando R\$ 6.423.171,82 (Seis milhões quatrocentos e vinte e três mil cento e setenta e um reais e oitenta e dois centavos) no exercício de 2009. Esta Receita será utilizada pela gestão para cobrir as despesas e investimentos contemplados no orçamento do Município.

Quadro 01 – Demonstrativo da RCL da Prefeitura de Senador Georgino Avelino – 2009
Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Valores em R\$)

Especificações	Evolução da Receita realizada nos últimos 12 meses				
	Jan/09	Fev/09	Mar/09	Abr/09	Mai/09
Receitas Correntes (I)	557.634,73	533.442,92	529.372,93	566.295,91	793.675,27
Receita tributária	8.539,09	43.798,34	29.796,94	30.392,36	32.415,79
Receita de Contribuição	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita Patrimonial	22.864,78	1,80	7.057,39	663,45	2.931,92
Receita agropecuária	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita industrial	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita de serviços	0	0,00	6.630,00	0,00	0,00
Transferências Correntes	434.787,21	406.335,85	410.571,71	456.575,89	663.920,41
Outras Transferências correntes	2.533,36	391,78	2.361,57	0,00	118,16
Deduções (II)	88.910,29	82.915,15	72.955,32	78.664,21	94.288,99
Contrib. Plano Seg. Soc. Serv.	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Servidor	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Patrimonial	0	0,00	0,00	0,00	0,00

Compensação Financ. Entre regimes previdenciários	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Dedução de Receita para Formação do FUNDEB	88.910,29	82.915,15	72.955,32	78.664,21	94.288,99
Receita Corrente Líquida (I-II)	468.724,44	450.527,77	456.417,61	487.631,70	699.386,28

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças, Balanço Anual Geral protocolado no TCE-RN em 26 de Abril de 2010, Protocolo nº 4503/2010 – TCE/RN.

Especificações	Evolução da Receita realizada nos últimos 12 meses			
	Jun/09	Jul/09	Ago/09	Set/09
Receitas Correntes (I)	603.401,93	464.352,95	553.409,03	518.156,96
Receita tributária	46.842,91	9.660,30	7.609,66	11.065,20
Receita de Contribuição	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita Patrimonial	16.566,21	871,06	1.109,99	80,92
Receita agropecuária	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita industrial	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita de serviços	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências Correntes	457.015,70	385.488,98	461.104,11	436.471,11
Outras Transferências correntes	340,00	1.144,50	8.170,84	1.169,38
Deduções (II)	82.637,11	67.188,11	75.414,43	69.370,35
Contrib. Plano Seg. Soc. Serv.	0,00	0,00	0,00	0,00
Servidor	0,00	0,00	0,00	0,00
Patrimonial	0,00	0,00	0,00	0,00
Compensação Financ. Entre regimes previdenciários	0,00	0,00	0,00	0,00
Dedução de Receita para Formação do FUNDEB	82.637,11	67.188,11	75.414,43	69.370,35
Receita Corrente Líquida (I-II)	520.764,82	397.164,84	477.994,60	448.786,61

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças, Balanço Anual Geral protocolado no TCE-RN em 26 de Abril de 2010, Protocolo nº 4503/2010 – TCE/RN.

Especificações	Evolução da Receita realizada nos últimos 12 meses			Total
	Out/09	Nov/09	Dez/09	
Receitas Correntes (I)	616.378,18	817.034,62	856.224,99	7.409.380,42
Receita tributária	14.386,49	13.571,35	16.312,11	264.390,54
Receita de Contribuição	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita Patrimonial	21,95	14,33	1.002,42	53.186,22
Receita agropecuária	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita industrial	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita de serviços	0,00	82.682,00	0,00	89.312,00
Transferências Correntes	519.993,90	626.234,44	726.041,61	5.984.540,92
Outras Transferências correntes	4.251,12	443,41	10.818,02	31.742,14
Deduções (II)	77.724,72	94.089,09	102.050,83	986.208,60
Contrib. Plano Seg. Soc. Serv.	0,00	0,00	0,00	0,00
Servidor	0,00	0,00	0,00	0,00
Patrimonial	0,00	0,00	0,00	0,00
Compensação Financ. Entre regimes previdenciários	0,00	0,00	0,00	0,00
Dedução de Receita para Formação do FUNDEB	77.724,72	94.089,09	102.050,83	986.208,60
Receita Corrente Líquida (I-II)	538.653,46	722.945,53	754.174,16	6.423.171,82

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças, Balanço Anual Geral protocolado no TCE-RN em 26 de Abril de 2010, Protocolo nº 4503/2010 – TCE/RN.

3.2 Estrutura Administrativa do Município de Senador Georgino Avelino

A estrutura administrativa do município de Senador Georgino é formada basicamente pelo Gabinete do Prefeito, Assessoria e Jurídica e as secretarias, não existindo setores e departamento específicos.

Durante o levantamento de informações notou-se na sua estrutura administrativa que não existe uma separação de funções em determinadas Secretarias, existindo assim uma aglomeração de funções para os funcionários e que não estavam bem definidas suas atribuições e responsabilidades.

Detectou-se ainda que não foi implantada na estrutura administrativa da Prefeitura de Senador Georgino Avelino a Unidade Central de Controle Interno – UCCI proposta neste trabalho.

4. ANÁLISE DE PONTOS ESTRATÉGICOS NA PREFEITURA DE SENADOR GEORGINO AVELINO.

4.1 Apresentação

Foi utilizado o estudo de caso como estratégia de pesquisa para avaliar como se encontra os controles internos da Prefeitura Municipal de Senador Georgino Avelino e qual a causa de não existir implantado em sua estrutura uma unidade central de controle interno com funções normativas e administrativas.

Algumas atividades preliminares para avaliar a estrutura administrativa da Prefeitura são necessárias para a formulação e implantação do sistema de controle interno – SCI.

- ❖ Instrumento legal aprovado.
- ❖ A compreensão e colaboração dos dirigentes e administradores de que o controle é importante para a administração Pública e o conhecimento da natureza e os objetivos que o sistema de controle interno deve cumprir.
- ❖ Entidades com estruturas formalmente aprovada e organizada, a fim de permitir a adequada delegação de autoridade e responsabilidades.
- ❖ Possui manuais de normas e procedimentos, com sistema de autorizações, aprovações e linhas de autoridade claramente definidas, e o estabelecimento da praticas operacionais e de rotinas.
- ❖ Possui adequada estrutura contábil com plano de contas comentado e fluxos contábeis, técnicas de orçamento, contabilidade de custos e acompanhamento e avaliação dos planos previstos.
- ❖ Possui registros e formulários adequados, que levem em consideração aspectos tais como: simplicidade de entendimento facilidade de preenchimento e organização dos dados.
- ❖ Possui sistema de informática adequado as suas necessidades e estrutura administrativa.
- ❖ Possui quadro de pessoal permanente e treinado.

Diante do exposto é fundamental fazer as seguintes perguntas:

- De que forma encontra-se a estrutura administrativa da Prefeitura de Senador Georgino Avelino?

- Qual a forma de hierarquia adotada (secretarias, setores, departamentos) atribuições e responsabilidade?
- Qual a legislação pertinente aos cargos/funções?
- Existem normas e procedimentos sobre as áreas ou atividades de controle?
- Qual a rotina da área ou atividade e quais os produtos gerados (documentos, serviços)?
- Existem fragilidades nos controles internos?
- Existem obstáculos de comportamento organizacional?

4.2 Metodologia

Para realização da pesquisa foi desenvolvido um questionário constituído de questões técnicas e específicas dividida em 13 (treze) áreas de atividades administrativas da Prefeitura de Senador Georgino Avelino e sendo os dados coletados em campo através das respostas dos sujeitos das pesquisas dos setores selecionados.

As áreas contempladas para a análise foram selecionadas devido à importância que desempenham para o controle interno, uma vez que exposta as fragilidades de controle comprometem o desempenho eficiente da administração.

O questionário foi elaborado de forma técnica e adaptada as normas e procedimentos adotados para o correto controle e utilizá-lo como padrão a ser adotado para o planejamento, implantação e avaliação do controle interno.

4.3 Universo de Pesquisa

Foram selecionadas 13 (treze) áreas administrativas e entrevistados os responsáveis por cada área abordando os pontos de controle interno da Prefeitura, da seguinte forma:

- Controle interno gerais;
- Contabilidade;
- Licitações;
- Contratos;
- Execução Orçamentária;
- Execução Financeira;
- Material de Consumo;

- Material Permanente;
- Pessoal;
- Educação e Cultura;
- Saúde;
- Assistência Social;
- Obras e Serviços de Engenharia.

4.4 Análise dos pontos de Controle

Os pontos de controle podem ser entendidos como avaliação dos controles internos sobre as rotinas administrativas identificando qual o grau de risco ou desvio que apresentam os procedimentos administrativos de uma determinada operação ou serviço que necessite de algum tipo de controle.

Através da avaliação dos controles internos em determinada atividade e sendo constatadas fragilidades em pontos de controle, tais fragilidades estariam propensas a provocar riscos ou desvios na eficiência ou eficácia da atividade desenvolvida objeto da análise.

A seguir são demonstradas as atividades da Prefeitura de Senador Georgino Avelino em que os controles se apresentam com maior fragilidade, conforme as respostas obtidas pelos responsáveis das respectivas áreas.

Área: Controles Internos Gerais

- A Prefeitura não possui lei específica criando o Sistema de Controle Interno, conforme determina o art. 31 da CF/88.
- Não possui um código de ética ou outro instrumento legal que estabeleça normas de conduta além do Estatuto.
- Não existe órgão próprio de controle interno.
- Não há equipe formada de auditoria interna ou comissão de auditoria.
- A estrutura organizacional é definida por regimento interno, porém a mesma não se apresenta com um plano de divisão de trabalho e clareza das funções (com as atribuições de cada função).
- A Prefeitura possui organograma geral, porém não possui o organograma setorial.

- Não há fluxogramas por setores que registrem a execução das atividades.
- Não existem segregações de funções de forma escrita e divulgada, apenas de maneira informal.
- Não existem mecanismos para determinar e assegurar a observância das diretrizes, normas, planos, leis, regulamentos e procedimentos administrativos.
- Não há manuais de normas e Procedimentos, com sistemas de autorizações, aprovações e linhas de autoridade claramente definidas, e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas.
- Não há política de pessoal contemplando capacitações e treinamentos e rodízios de forma sistemática.
- Não há Código Tributário atualizado Publicado após julho de 2003.
- Não são realizadas auditorias internas na entidade.

Área: Contabilidade

- Os atos e fatos contábeis não são registrados imediatamente.
- O número de pessoal do setor de contabilidade é insuficiente para a realização das rotinas.
- A contabilidade não recebe, dos demais setores, relatórios com as posições de receitas, almoxarifado, pessoal, controles financeiros, e outros para serem confrontados com os registros contábeis.
- O setor de contabilidade é formado por servidores efetivos e comissionados, mas não possui número suficiente para a realização de: registros, conciliações (confrontação dos saldos contábeis com levantamentos físicos e/ou com elementos documentais), análises periódicas dos registros contábeis para verificação de possíveis erros de classificação ou de lançamento de valores, elaboração de balancetes mensais e balanços anuais.
- O contador responsável pela contabilidade da Prefeitura não pertence ao quadro de servidores efetivos.

Área: Licitações

- As minutas dos editais de licitação e dos contratos, acordos, convênios ou ajustes não são previamente examinados e aprovados pela assessoria jurídica do órgão ou unidade equivalente.

Área: Contratos

- Existem contratos que não são formalizados pela assessoria jurídica da Prefeitura.
- Não existe controle relativo ao cumprimento dos contratos.

Área: Execução Orçamentária

- A despesa não é empenhada, liquidada e paga por setores distintos.
- Não há controle sobre os programas desenvolvidos, constantes da LOA, LDO e PPA, em relação à eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos.

Área: Execução Financeira

- Falta segregação de função entre os envolvidos na emissão de cheques, pagamento, contabilização e conciliação bancária.

Área: Almoxarifado – Material de Consumo

- Não são realizadas inspeções periódicas no almoxarifado por comissão nomeada pela autoridade competente.
- Não são efetuados balancetes mensais do almoxarifado.
- Não é realizado o controle de estoques e conseqüente planejamento de compras.
- Não se realiza avaliação de estoque.
- Os controles de estoques encontram-se desatualizados.
- Não é realizado o confronto entre as informações do almoxarifado e as da Contabilidade.

Área: Bens Patrimoniais – Material Permanente

- Os bens móveis estão com o tombamento desatualizado.
- Não é realizado inventário físico anual por comissão de balanço devidamente nomeada por autoridade competente.
- Não se realiza a entrega de bens móveis mediante documento hábil (termo de responsabilidade, termo de transferência).

- Não existe controle especial para evitar saída de bens de fácil transporte.
- Não existem normas de controle para utilização dos veículos.
- Os bens imóveis estão com o tombamento desatualizado e não existe controle das escrituras e registros em cartório.
- Os registros analíticos de todos os bens estão desatualizados.
- Não há conciliação entre o controle patrimonial e o contábil.

Área: Pessoal

- Os servidores não são treinados e reciclados periodicamente.
- Não é adotada a política de rodízio de funções.
- Não são nomeados para cargos comissionados e funções, preferencialmente, os servidores efetivos.
- Não existe plano de cargos, carreiras e vencimentos (PCCV), por categoria, implantado na Prefeitura, com exceção do setor de educação.
- A folha de pagamento não é elaborada na Prefeitura.

Área: Educação e Cultura

- Não Há controle dos eventos culturais, identificado por período de realização, nome do evento, local de realização, participante (bandas, grupos,...).
- Não há controle de comprovação de utilização do transporte escolar, identificado por veículo utilizado (tipo/modelo/placa) nome do proprietário, nome do motorista, período de utilização, nome dos alunos transportados, endereço do aluno e assinatura do aluno ou responsável.
- Não há controle sobre a distribuição da merenda aos alunos, identificado por escola, período da distribuição, tipo de ensino, série, turma, composição básica da merenda (quantidade e tipos), nome dos alunos beneficiados.
- Não há controles gerais sobre os fardamentos escolares, identificados por data do recebimento e nome do fornecedor, data da distribuição, escolas, quantidade distribuídas, especificação do fardamento, assinatura do recebedor e assinatura do diretor da escola.

Área: Saúde

- Deficiência nos controles sobre a entrada e saída de material médico-hospitalar e medicamento, identificados por data de recebimento, tipo de material, fornecedor, data de distribuição às unidades de serviços, haja vista que são realizados de forma manual.

Área: Assistência Social

- Não existem controles periódicos sobre as atividades das unidades de serviços de assistência social, informados por unidade de serviços, período de apuração, período de realização, tipo de serviço, quantidade de atendimentos por tipo de serviço.
- Não há controle da comprovação de distribuição / prestação de serviços aos beneficiários, identificados de forma individual ou coletiva, com data, nome e endereço do beneficiário, documento identificando o beneficiário, quantidade e descrição do material ou serviço doado, assinatura do beneficiado ou responsável.

Área: Obras e Serviços de Engenharia

- Não há livro/registro de obras/serviços para todas as obras.
- Não há pasta individualizada com cada obra/serviço.
- Não há diário de obras ou livro de ocorrência para todas as obras
- Não há sistema informatizado para o controle de obras/serviços.

4.5 Conclusões sobre a avaliação do controle interno da Prefeitura de Senador Georgino Avelino.

Baseado nas respostas obtidas através do questionário aplicado sobre os pontos de controle referentes à pesquisa realizada na Prefeitura Municipal de Senador Georgino Avelino e nas constatações observadas em campo, às atividades desempenhadas nos diversos setores apresentam-se com graves deficiências, tornando a administração Pública vulnerável a riscos e desvios de sua finalidade e ineficiente no desempenho de suas atividades básicas, sendo relevante a adoção de medidas imediatas visando estruturar e implementar as atividades de controle interno.

As faltas de instrumento legal aprovado, de estrutura formal, de instrumento normativo e pessoal treinado e capacitado, além da falta de política administrativa e sistema

de informação adequado que forneça informações confiáveis ao gestor para a correta tomada de decisões são alguns dos fatores atribuídos as fragilidades existentes dos controles internos.

Outro fator observado refere-se a falta de pessoal qualificado e capacitado nas rotinas de controle interno e a questão cultural em relação a informalidade e a proximidade das pessoas que compõe o quadro efetivo dificultando a implantação do setor de controle.

Em relação ao setor contábil constatou-se que os demonstrativos gerados são apenas para atender as exigências legais e burocráticas, os quais poderiam ser utilizados como instrumento de informações gerenciais para a tomada de decisões, por exemplo, projeção de receitas e despesas com a finalidade de planejamento, fluxo de caixa, contabilidade de custos, dentre outros.

Também foram detectadas deficiências de controle na área de armazenamento de material, como a falta de inventários periódicos e controle de estoques necessários para o planejamento de compras. A falta de operações metódicas e eficientes pode trazer efeitos prejudiciais ao patrimônio Público, tornando-o passível de erros, irregularidades e fraudes.

A inexistência de uma estrutura de SCI torna difícil a salvaguarda dos ativos, a verificação da exatidão e confiabilidade dos dados contábeis, o respeito das políticas administrativas fixadas pela Prefeitura de Senador Georgino Avelino e a eficiência efetividade operacional dos programas traçados pela gestão municipal.

5 SUGESTÕES DE AÇÕES ESTRATÉGICAS PARA IMPLANTAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DO SCI NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SENADOR GEORGINO AVELINO.

Este capítulo tem por finalidade apresentar de forma sistemática proposições que podem ser utilizadas pela Prefeitura de Senador Georgino Avelino para a implantação do sistema de controle interno - SCI em sua estrutura administrativa, observando os dispositivos contidos nas normas constitucionais e legais pertinentes a matéria.

São apresentadas instruções preliminares para criação dos controles, instruções básicas para a elaboração da Lei que dispõe do SCI e dos atos normativos (manuais de normas e procedimentos), a composição da equipe de trabalho e a distribuição das atividades da Unidade Central de Controle Interno – UCCI.

5.1 Instruções preliminares para criação do sistema de controle interno

A administração antes de enviar o projeto de lei dispondo da criação do SCI deve analisar quais os processos que são desenvolvidos na estrutura administrativa, como são feitos e por quem são realizados, a fim de elaborar um diagnóstico de como a Prefeitura vem atuando, procedendo-se da seguinte forma:

- a) Exame da legislação que dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura, verificando o plano de divisão de trabalho (secretaria, setores, departamentos) e clareza das funções (com as atribuições e responsabilidade de cada função).
- b) Exames sobre o quadro de pessoal da Prefeitura e a lei que dispõe sobre a criação de cargos e funções.
- c) Elaboração de organograma geral e setorial.
- d) Exame sobre os atos normativos existentes sobre as atividades administrativas.
- e) Exame das rotinas e procedimentos das atividades administrativas.
- f) Elaboração de fluxograma, identificando os processos das atividades administrativas.

5.2 Instruções básicas para a elaboração da Lei que cria o SCI

A Prefeitura após a realização dos exames preliminares deve institucionalizar as atividades do SCI, através de lei, devendo proceder a ampla divulgação desta para que se torne legítima e as atividades sejam exercidas de forma transparente, definindo-se as competências e responsabilidades.

Existem diversos modelos de anteprojeto de lei de criação do controle interno na administração municipal, dependendo do porte e da estrutura da entidade, alguns desses modelos são divulgados pelo Tribunal de contas do Rio Grande do Norte. No anexo I desse trabalho consta o modelo de proposta de criação de lei do controle desenvolvido pelo Contador Jader Branco Cavaleiro.

É importante ressaltar que algumas orientações básicas são necessárias para elaboração do projeto de lei de criação do SCI, conforme a seguir:

- a) A conceituação do controle interno, do SCI, das unidades que irão compor o SCI (UCCI e USCI).
- b) A responsabilidade do UCCI.
- c) A responsabilidade do USCI.
- d) A organização da função, da forma de provimento dos cargos e das nomeações.
- e) As vedações e garantias dos servidores com funções no CSI.

5.3 Instruções para criação dos Atos Normativos

O ato de regular as atividades da administração, amparado pelo princípio da legalidade, fundamenta-se como um importante instrumento de controle. Emanados através de instruções, decretos, portarias e manuais de normas e procedimentos, os mesmos disciplinam as rotinas e procedimentos a serem seguidos pelas áreas administrativas da Prefeitura.

O manual de normas e procedimentos deve contemplar as atividades que devem ser normatizadas e divididas pelos setores específicos, por exemplo: elaboração da folha de pagamento no setor de pessoal, requisição de medicamentos no setor de saúde, etc., deve descrever o fluxograma das rotinas e as normas fundamentais do SCI.

Algumas proposições que devem estar inseridas no manual de normas e procedimentos da Prefeitura Municipal de Senador Georgino Avelino estão a seguir discriminadas e podem ser consultadas e adaptadas do manual o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

- a) Conceituação do controle interno e de auditoria interna.
- b) Finalidade, organização e competências do SCI do Poder Executivo Municipal.

- c) Objetos e abrangências da atuação do SCI do Poder Executivo Municipal.
- d) Planejamento das ações do SCI do Poder Executivo Municipal.
- e) Estrutura conceitual básica das técnicas de controle.
- f) Operacionalização do SCI do Poder Executivo Municipal.
- g) Método da amostragem.
- h) Normas fundamentais do SCI do Poder Executivo Municipal.
- i) Recursos humanos e materiais do SCI do Poder Executivo Municipal.
- j) Controle da qualidade das atividades do SCI do Poder Executivo Municipal.
- k) Unidade de auditoria interna do SCI do Poder Executivo Municipal.
- l) Instruções técnicas de auditoria, métodos de trabalho, papéis de trabalho, avaliação dos controles interno relatórios e formas de acompanhamento.

5.4 Composição da equipe de trabalho

Duas medidas podem ser adotadas para a definição da equipe de trabalho que ira compor a UCCI.

A primeira orientação é que na lei de criação do SCI contenha um dispositivo remetendo a criação dos cargos da UCCI para outra lei e enquanto esta não for criada, a Prefeitura comporá Comissão Especial para Implementação do SCI.

Os autores afirmam que as vantagens dessa comissão de forma temporária seria a experiência que se adquire durante o período para a obtenção de uma visão realista para a criação da equipe que devera compor a UCI de forma permanente.

A segunda orientação e que seja disposta na própria lei do SCI a criação dos cargos de provimento efetivo, devendo dispor sobre os recursos humanos necessários para o exercício das atividades de controle. Os autores defendem que devido as dificuldades inerentes a contratação de pessoal pelas Prefeituras, deve-se cria concurso Público para provimento de um cargo comissionado de Coordenador de Controle Interno e os demais devendo ser recrutados no próprio quadro permanente de pessoal.

Os demais integrantes das USCI são os próprios funcionários da Prefeitura, responsáveis pelas respectivas áreas, que atuarão representando essas unidades de controles setoriais, conjuntamente com suas atividades normais.

O perfil pessoal dos integrantes da UCCI e das USCI's tem que ser inquestionável, devendo ser vedada a indicação ou nomeação de profissionais que foram responsabilizados, nos últimos cinco anos, por atos irregulares pelos Tribunais de Contas, punidos por decisões

administrativas em processos disciplinar, por ato lesivo ao Patrimônio ou condenados em processo criminal contra a administração Pública.

É aconselhável que os integrantes da UCCI possuam em seu perfil técnico, conhecimentos contábeis, porem são fundamentais e experiência em gestão Pública e os conhecimentos da legislação aplicável aos Poderes Executivo e Legislativo do Município, além, de conhecimentos inerentes ao controle interno e auditoria. O treinamento e capacitação do corpo técnico são ferramentas que devem sempre estar presente na área de controle.

5.5 Estrutura e distribuição das atividades da SCI

É aconselhável que a estrutura de funcionamento da UCCI seja posicionada na forma de assessoria ao gabinete do Prefeito, devido a simplicidade funcional e a relação custo benefício, proporcionando maior eficiência nas atividades desenvolvidas.

Já a estrutura funcional das USCI deve estar posicionada nas próprias secretarias, sendo atividades desenvolvidas pelos secretários e coordenadas pela UCCI.

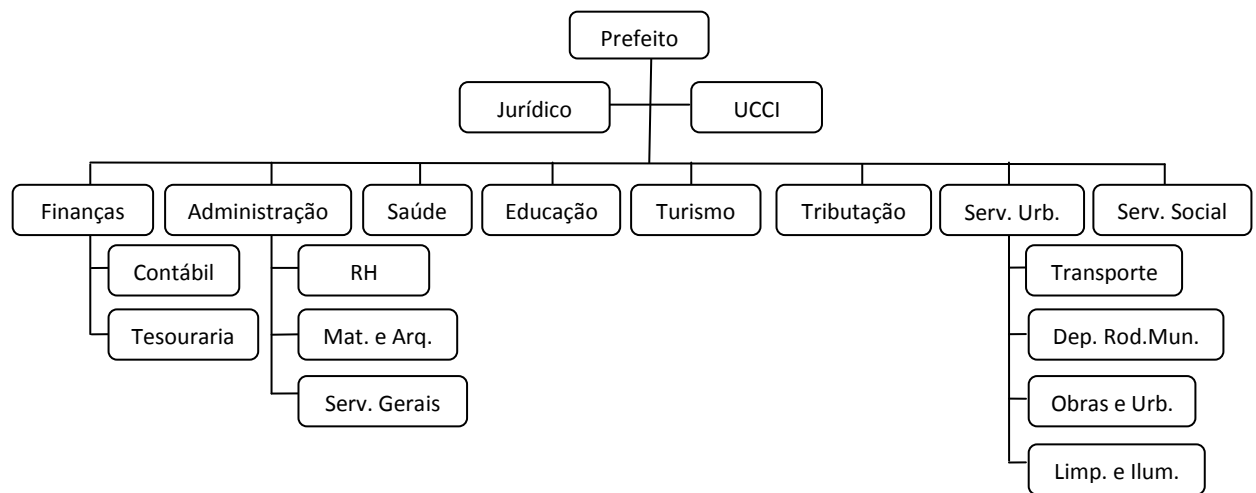
Conforme já explanado, as atividades da UCCI devem ser distribuídas em:

- a) Atividades de apoio.
- b) Atividades de controle interno.
- c) Atividades de auditoria.

Para a estruturação da UCCI na Prefeitura de Senador Georgino Avelino vale ressaltar que as atividades de apoio desenvolvem acompanhamento da legislação, principalmente as emanadas do TCE/RN, a expedição de normas e procedimentos de controle interno, no sentido de orientar a administração, e a centralização do relacionamento como próprio órgão de controle externo.

Já as atividades de controle interno desenvolvem os macrocontroles, sejam estes ligados as disposições constitucionais ou a LRF, ou mesmo as relacionadas aos objetivos definidos nos programas da Prefeitura (PPA, LDO e LOA). E por fim as atividades de auditoria desenvolvem a avaliação (medição, fiscalização) da eficácia e eficiência dos controles interno praticados nas mais diversas áreas e atividades da administração.

Observe a seguir a sugestão da UCCI no organograma da Prefeitura de Senador Georgino Avelino assessorando o Prefeito, sendo que cada secretaria (finanças, administração, saúde,...) deve possuir sua própria USCI.

FIGURA 01: Sugestão de Organograma para a Prefeitura de Senador Georgino Avelino

Fonte: Do próprio autor (2011)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado Democrático de Direito pressupõe como corolário para sua existência que o controle da administração Pública seja exercido de forma interdependente e transparente pelos três poderes constituídos, de forma que possam assegurar a cumprimento rigoroso dos princípios constitucionais pelos gestores.

O estudo procurou focalizar o controle da administração Pública exercido pelo Poder Executivo Municipal, denominado autocontrole ou controle hierárquico, através do controle interno sobre seus atos e fatos administrativos.

O capítulo 1, embasado pelo referencial teórico demonstrou a importância que o sistema de Controle Interno (SCI) assume quando implantado na estrutura administrativa de uma entidade Pública possibilitando a administração desenvolver suas atividades de forma eficiente, eficaz e efetiva, munindo o gestor com informações confiáveis para a correta tomada de decisões, consoante com os programas de governo estabelecidos nos instrumentos legais e planejamento, da mesma forma, a ausência ou fragilidades dos controles internos representa má aplicação dos recursos públicos, traduzindo-se em desperdício e em corrupção.

O capítulo 3 foi demonstrada a situação socioeconômica do município de Senador Georgino Avelino apresentando com o IDH (0,647) menor que a média do Estado do Rio Grande do Norte, revelando que o município depende da boa gestão de seus recursos para a resolução de problemas que afetam as áreas sociais e econômicas.

No capítulo 4 foi realizada uma pesquisa na Prefeitura de Senador Georgino Avelino apontando as deficiências dos controles internos se suas atividades administrativas, sendo as mesmas atribuídas à falta de estruturação do SCI e outros fatores de ordem cultural, técnica e estrutura física.

Conclui-se que apenas a implantação do SCI na estrutura de forma permanente pode ser tornar inócua, caso não se crie uma cultura de controle, com mecanismos que legitimem sua própria existência e motivação do quadro de pessoal.

As medidas estratégicas sugeridas no capítulo 5 para a implantação do SCI na Prefeitura de Senador Georgino Avelino, baseados no modelo descrito na conceituação deste estudo, requer a adoção de ferramentas corretamente planejadas, definindo políticas, objetivos, metas plano de organização e procedimentos, sem, contudo, esquecer de promover a adequação, capacitação e motivação do quadro técnico da Prefeitura.

Por todo exposto, apesar de ser de ordem legal, constata-se que a administração municipal ainda não institucionalizou o SCI em sua estrutura organizacional.

Ressalta-se que a justificativa da existência do controle interno é, portanto, assegurar a efetivação do que foi planejado no passado em relação às ocorrências futuras, permitindo a adoção de providencias oportuna e a correção dos rumos.

REFERENCIAS

ALBELO, Ricardo Turíbio Mota. **Controle interno na administração Pública Municipal: estudo de caso**. Disponível em: <<http://biblioteca.universia.net/ficha.do?id=12105456>> Acesso em: 03 jan. 2011.

BARBOSA, Evanir Lenhard. **Instrumento de controle e de gerenciamento**. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/contr-interno-adm-publ.pdf>> Acesso em: 23 dez. 2010.

BRASIL, **Decreto Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União, Poder Executivo. Brasília, DF, 27 de fev. de 1967. Disponível em:<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>> Acesso em: 03 Dez. 2010.

BRASIL, IBGE. **Cidades**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> acesso em 12 Jan. 2011.

BRASIL, Presidência da República. Legislação. Leis. Lei Complementar **LC 101**, de 04.05.2000. disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 15 Nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Constituições**. 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/principal.htm> Acesso em: 14 Nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. Controladoria Geral da União. Publicações e Orientações. **Cartilha de Gestão dos Recursos Federais: Manual para Agentes Municipais**. Brasília, 2005. Disponível em:<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf>> Acesso em 23 Nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Legislação. Leis. Leis ordinárias de 1980-1960 – **Lei 4320**, de 17.03.1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm> Acesso em: 15 Nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Legislação. Leis. Leis ordinárias de 1980-1960 – **Lei 4.717**, de 29.06.1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L4711.htm> Acesso em: 16 Nov. 2010.

BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução Normativa nº 01 de 06 de Abril de 2001, ANEXO - **Manual o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/legislacao/decretos.asp>> Acesso em: 05 fev. 2011.

BRASIL, Ministério das Minas e Energia, Serviço Geológico do Brasil, **Projeto Cadastro de Fontes de Abastecimentos de águas Subterrâneas - DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO DE SENADOR GEORGINO AVELINO – RIO GRANDE DO NORTE**, Set 2005. Disponível em: <www.cprm.gov.br/rehi/atlas/rgnorte/relatorios/SGAV183.PDF> Acesso em: 26 Jan. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter, (org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

CAVALHEIRO, Jader Branco. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **A Organização do Sistema de Controle Interno Municipal**. Rio Grande do Sul, Ago 2007. Disponível em: < http://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro_cont_int_mun.PDF > Acesso em: 26 Nov. 2010.

CAVALHEIRO, Jader Branco. Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Estudos e Artigos. **Modelo de Anteprojeto de Lei de Controle Interno**. Rio Grande do Sul, 2003. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br/artigos/estudos.php>> Acesso em 04 fev. 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed., São Paulo: Atlas, 2006.

FONTOURA, Tarcisio neves, **modelagem de um sistema de controle interno para municípios com ate 50 mil habitantes**. Disponível em:<http://www.dominioPúblico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do?select_action=&co_autor=15148> Acesso em: 10 jan. 2011.

GIACOMONI, James, **Orçamento Público**, 15. Ed., São Paulo: Atlas, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MATO GROSSO. **Guia para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública**, Cuiabá/MT; 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Municipal Brasileiro**, 10. Ed., São Paulo: Malheiros editores, 1990.

PEREIRA, Jose Matias, **Manual de Gestão Pública Contemporânea**, 2. Ed., São Paulo: Atlas, 2009.

RECH, Ruy Remy, **CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, 8 de jun. de 2005. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:<<http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/control-interno-administracao-Pública.pdf> > Acesso em: 03 jan. 2011.

SILVA, Alan Jose de Moura. **Estruturação dos sistemas de controle interno das Prefeituras de Rio Grande do Norte: uma verificação baseada no modelo conceitual de COSO, adotado pela INTOSAI: estudo de caso**. Disponível em: <http://www.ufpe.br/ppgcontabeis/images/documentos/dissertacao%20nr.003_alan.pdf> Acesso em: 10 jan. 2011.

BRAGA, Pedro. Ética, **Direito e Administração Pública**, 2. Ed., Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

GIACOMONI, James, **Orçamento Público**, 15. Ed., São Paulo: Atlas, 2010.

APÊNDICES

Apêndice A – QUESTIONÁRIO PARA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO

QUESTIONÁRIO

Este questionário tem a finalidade de observar o funcionamento dos sistemas de controle interno através da análise em determinados setores específicos e a existência de práticas de controle tais como:

Ambiente de controle - quais são suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e se tem consciência, competência e comprometimento de fazerem correto o que é correto de maneira correta.

Avaliação de riscos - É a identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos.

Atividades de controle - São aquelas atividades que, quando executadas a tempo e maneira adequados, permitem a redução ou administração dos riscos

Monitoramento - É a avaliação dos controles internos ao longo do tempo, seja por acompanhamento contínuo ou por avaliações pontuais.

Informação e comunicação - É como estão ocorrendo o fluxo de informações dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores, dos inferiores para os superiores e entre níveis hierárquicos equivalentes.

Controles internos gerais	Sim	Não	Não aplicável	Não Identificado	Obs.
Há Estatuto próprio dos servidores municipais ou outro Instrumento próprio instituindo o Regime Jurídico Único dos mesmos?					
Se não, adota o Estatuto dos Servidores públicos do Estado do Rio Grande do Norte?					
A Prefeitura possui um código de ética ou outro instrumento legal que estabeleça normas de conduta além do Estatuto?					
A Prefeitura possui lei específica criando o Sistema de Controle Interno, conforme determina o art. 31 da CF/88?					
A Prefeitura criou órgão próprio de controle interno?					
A legislação relativa à Prefeitura encontra-se devidamente arquivada e ordenada (catalogada)?					
Na Prefeitura há equipe formada de auditoria interna ou comissão de auditoria?					
Existem normas que regulamente a realização de auditorias internas na entidade?					
Há setor ou servidor, designado formalmente para realizar auditorias internas?					
A estrutura organizacional é definida por regimento interno e a mesma apresenta-se com um plano de divisão de trabalho e clareza das funções (existe linha definida de comando e subordinação)?					
A Prefeitura possui organograma geral e setorial?					

Há fluxogramas por setores que registrem a execução das atividades?					
Existem segregações de funções de forma escrita e divulgada?					
Existem mecanismos para determinar e assegurar a observância das diretrizes, normas, planos, leis, regulamentos e procedimentos administrativos?					
O quadro de pessoal da Prefeitura é adequadamente dimensionado, capaz e eficiente?					
Há órgão central de controle interno?					
Existe protocolo de central de documentos na Prefeitura?					
Há Código Tributário atualizado? (Publicado após julho de 2003).					
Há Plano Diretor do município?					
Há Prefeitura possui Plano Municipal de Saúde?					
A alta administração informa seus planos para os níveis hierárquicos inferiores?					
Existem canais para apresentação de sugestões, críticas e denúncias?					
Existe correio eletrônico, internet, rede interna e site na Prefeitura?					
São realizadas auditorias internas na entidade?					

Apêndice B – QUESTIONÁRIO PARA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO.

QUESTIONÁRIO

Este questionário tem a finalidade de observar o funcionamento dos sistemas de controle interno através da análise em determinados setores específicos e a existência de práticas de controle tais como:

Ambiente de controle - quais são suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e se tem consciência, competência e comprometimento de fazerem correto o que é correto de maneira correta.

Avaliação de riscos - É a identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos.

Atividades de controle - São aquelas atividades que, quando executadas a tempo e maneira adequadas, permitem a redução ou administração dos riscos

Monitoramento - É a avaliação dos controles internos ao longo do tempo, seja por acompanhamento contínuo ou por avaliações pontuais.

Informação e comunicação - É como estão ocorrendo o fluxo de informações dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores, dos inferiores para os superiores e entre níveis hierárquicos equivalentes.

Contabilidade	Sim	Não	Não aplicável	Não Identificado	Obs.
A escrituração contábil encontra-se atualizada, assim como os balancetes?					
Os atos e fatos contábeis são registrados imediatamente?					
O setor de contabilidade é formado por servidores efetivos e comissionados em numero suficiente para a realização de: registros, conciliações (confrontação dos saldos contábeis com levantamentos físicos e/ou com elementos documentais), análises periódicas dos registros contábeis para verificação de possíveis erros de classificação ou de lançamento de valores, elaboração de balancetes mensais e balanços anuais?					
Caso o setor contábil não seja responsável pela elaboração de balancetes mensais e anuais existe contrato entre a Prefeitura e empresa de assessoria contábil responsável pela elaboração desses demonstrativos contábeis?					
O Diário atende as normas legais (numerado, encadernado, termo de abertura e encerramento)?					
A contabilidade recebe, dos demais setores, relatórios com as posições de receitas, almoxarifado, pessoal, controles financeiros, e outros para serem confrontados com os registros contábeis?					
O sistema de arquivo é eficiente, permitindo fácil localização dos processos?					
Os balancetes, o Diário e o Razão são assinados normalmente pelo dirigente do órgão?					
O chefe da contabilidade tem formação contábil?					
As contas analíticas são analisadas mensalmente, no fechamento do balancete?					
Há despesas inscritas em restos a pagar?					
Existe o controle dos restos a pagar?					
As cauções recebidas em espécie são depositadas em conta vinculada e desta forma contabilizadas?					
Há dívida ativa a ser cobrada?					
Há controle de cobrança da dívida ativa?					
Há controle de contratos administrativos?					
O contador responsável pela contabilidade da Prefeitura pertence ao quadro de servidores efetivos?					

Apêndice C– QUESTIONÁRIO PARA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO.

QUESTIONÁRIO

Este questionário tem a finalidade de observar o funcionamento dos sistemas de controle interno através da análise em determinados setores específicos e a existência de práticas de controle tais como:

Ambiente de controle - quais são suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e se tem consciência, competência e comprometimento de fazerem correto o que é correto de maneira correta.

Avaliação de riscos - É a identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos.

Atividades de controle - São aquelas atividades que, quando executadas a tempo e maneira adequados, permitem a redução ou administração dos riscos

Monitoramento - É a avaliação dos controles internos ao longo do tempo, seja por acompanhamento contínuo ou por avaliações pontuais.

Informação e comunicação - É como estão ocorrendo o fluxo de informações dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores, dos inferiores para os superiores e entre níveis hierárquicos equivalentes.

Licitações	Sim	Não	Não aplicável	Não Identificado	Obs.
As compras, obras e serviços são contratados mediante procedimento de licitação?					
Há controle seqüencial da numeração dos processos de licitação, bem como o ordenamento por modalidade?					
Há controle do quantitativo de processos licitatórios, por modalidade, que ocorreram no período?					
Os processos licitatórios são arquivados separadamente, conforme a modalidade?					
Os comprovantes de Publicação dos editais ou de entrega de convites são arquivados nos respectivos procedimentos?					
Há Comissão Permanente de Licitação (CPL) designada por portaria, observada a sua renovação anual?					
Os processos licitatórios são devidamente formalizados e autuados (capa, numeração, protocolo)?					
A seqüência legalmente estabelecida nas fases interna e externa é observada?					
As minutas dos editais de licitação e dos contratos, acordos, convênios ou ajustes são previamente examinados e aprovados pela assessoria jurídica do órgão ou unidade equivalente?					
São cumpridas as exigências para a publicidade dos atos?					
O direito de defesa é concedido?					

Apêndice D– QUESTIONÁRIO PARA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO.

QUESTIONÁRIO

Este questionário tem a finalidade de observar o funcionamento dos sistemas de controle interno através da análise em determinados setores específicos e a existência de práticas de controle tais como:

Ambiente de controle - quais são suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e se tem consciência, competência e comprometimento de fazerem correto o que é correto de maneira correta.

Avaliação de riscos - É a identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos.

Atividades de controle - São aquelas atividades que, quando executadas a tempo e maneira adequados, permitem a redução ou administração dos riscos

Monitoramento - É a avaliação dos controles internos ao longo do tempo, seja por acompanhamento contínuo ou por avaliações pontuais.

Informação e comunicação - É como estão ocorrendo o fluxo de informações dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores, dos inferiores para os superiores e entre níveis hierárquicos equivalentes.

Execução orçamentária	Sim	Não	Não aplicável	Não Identificado	Obs.
Os créditos suplementares e especiais foram precedidos de autorização legal, com a devida indicação dos recursos e abertos por decreto do chefe do Poder Executivo?					
Há controle da arrecadação e recolhimento da receita?					
O controle da execução orçamentária é informatizado?					
As receitas recebidas de convênios são classificadas como receita orçamentária?					
Os recursos recebidos são gastos conforme destinação constante da liberação de recursos?					
A receita é contabilizada pelo seu efetivo recebimento?					
Os procedimentos de receita e despesa estão revestidos das formalidades, incluindo capa, numeração, data e protocolo?					
Os documentos que os compõem são originais?					
As despesas são empenhadas somente se houver a respectiva dotação orçamentária?					
O empenho é emitido previamente?					
– Constam do procedimento de pagamento a nota fiscal ou fatura emitida em nome da Prefeitura, a nota de empenho emitida e a comprovação quanto ao recebimento das compras, serviços ou obras?					
Todos os pagamentos ocorrem sem multa ou juros de mora?					
As despesas empenhadas e não pagas no exercício financeiro foram convertidas em restos a pagar processados e não processados?					

A despesa é empenhada, liquidada e paga por setores distintos?					
Elaboram-se balancetes mensais da execução da receita e despesa?					
Analisa-se, ao final de cada mês, as contas de receita?					
Há controle dos contratos para fins de liquidação da despesa correspondente?					
A LDO contém o anexo dos riscos fiscais?					
Há previsão na LDO de reserva de contingência para atenuar os riscos identificados?					
Há controle sobre os programas desenvolvidos, constantes da LOA, LDO e PPA, em relação à eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos?					

Apêndice E – QUESTIONÁRIO PARA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO.

QUESTIONÁRIO

Este questionário tem a finalidade de observar o funcionamento dos sistemas de controle interno através da análise em determinados setores específicos e a existência de práticas de controle tais como:

Ambiente de controle - quais são suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e se tem consciência, competência e comprometimento de fazerem correto o que é correto de maneira correta.

Avaliação de riscos - É a identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos.

Atividades de controle - São aquelas atividades que, quando executadas a tempo e maneira adequados, permitem a redução ou administração dos riscos

Monitoramento - É a avaliação dos controles internos ao longo do tempo, seja por acompanhamento contínuo ou por avaliações pontuais.

Informação e comunicação - É como estão ocorrendo o fluxo de informações dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores, dos inferiores para os superiores e entre níveis hierárquicos equivalentes.

Execução financeira	Sim	Não	Não aplicável	Não Identificado	Obs.
Os saldos são controlados diariamente?					
A programação financeira é realizada diariamente, acompanhamento dos valores a receber e a pagar, obedecidos aos prazos de vencimento (fluxo de caixa)?					
A conciliação bancária é feita regularmente?					
O controle da execução financeira é informatizado?					
O setor de contabilidade confere a conciliação bancária quando elaborada pelo setor financeiro, ou a confronta com a ficha financeira?					
Os cheques recebidos são nominais e tempestivamente depositados?					
Os pagamentos são efetuados dentro dos requisitos mínimos de segurança quanto à emissão de cheques? (nominativos, documentos hábeis, com as assinaturas dos responsáveis).					
São adotadas medidas efetivas para regularização de lançamentos pendentes na conciliação bancária?					
Os cheques emitidos, devidamente contabilizados e não utilizados, são corretamente cancelados?					
A Prefeitura efetua operações financeiras?					
Há autorização para realização das aplicações financeiras?					
A receita auferida está contabilizada adequadamente em receita patrimonial?					
Há segregação de função entre os envolvidos na emissão de cheques, pagamento, contabilização e conciliação bancária?					
Existem entradas financeiras na tesouraria através da emissão de guias de quitação pelo Tesoureiro?					
Existem pagamentos em espécie através da Tesouraria?					
Existem pagamentos diretamente na conta do credor?					
O ordenamento de despesas é feito por outra pessoas além do prefeito?					

Apêndice F – QUESTIONÁRIO PARA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO.

QUESTIONÁRIO

Este questionário tem a finalidade de observar o funcionamento dos sistemas de controle interno através da análise em determinados setores específicos e a existência de práticas de controle tais como:

Ambiente de controle - quais são suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e se tem consciência, competência e comprometimento de fazerem correto o que é correto de maneira correta.

Avaliação de riscos - É a identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos.

Atividades de controle - São aquelas atividades que, quando executadas a tempo e maneira adequados, permitem a redução ou administração dos riscos

Monitoramento - É a avaliação dos controles internos ao longo do tempo, seja por acompanhamento contínuo ou por avaliações pontuais.

Informação e comunicação - É como estão ocorrendo o fluxo de informações dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores, dos inferiores para os superiores e entre níveis hierárquicos equivalentes.

Almoxarifado – material de consumo	Sim	Não	Não aplicável	Não Identificado	Obs.
São realizadas inspeções periódicas no almoxarifado por comissão nomeada por autoridade competente?					
Há controle do consumo de combustíveis e lubrificantes?					
Há arquivamento regular dos documentos de entrada e saída de mercadorias (notas fiscais de compras, requisições ou outro documento hábil)?					
São efetuados balancetes mensais do almoxarifado?					
É feito controle de estoques e conseqüente planejamento de compras?					
A avaliação de estoque é feita pela média ponderada?					
Os controles de estoques encontram-se atualizados?					
As requisições de estoque são emitidas por funcionário autorizado, conforme autógrafos?					
É realizado, mensalmente, o confronto entre as informações do almoxarifado e as da Contabilidade?					
As entradas e saídas de material são autorizadas unicamente pelo responsável do almoxarifado?					
Os materiais de consumo, por adiantamento, são registrados no almoxarifado?					
Os materiais de consumo adquiridos com recursos de convênio são registrados separadamente no almoxarifado?					

Apêndice G – QUESTIONÁRIO PARA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO.

QUESTIONÁRIO

Este questionário tem a finalidade de observar o funcionamento dos sistemas de controle interno através da análise em determinados setores específicos e a existência de práticas de controle tais como:

Ambiente de controle - quais são suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e se tem consciência, competência e comprometimento de fazerem correto o que é correto de maneira correta.

Avaliação de riscos - É a identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos.

Atividades de controle - São aquelas atividades que, quando executadas a tempo e maneira adequados, permitem a redução ou administração dos riscos

Monitoramento - É a avaliação dos controles internos ao longo do tempo, seja por acompanhamento contínuo ou por avaliações pontuais.

Informação e comunicação - É como estão ocorrendo o fluxo de informações dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores, dos inferiores para os superiores e entre níveis hierárquicos equivalentes.

Almoxarifado – material permanente	Sim	Não	Não aplicável	Não Identificado	Obs.
Os bens móveis estão tombados?					
O inventário físico anual é realizado por comissão de balanço devidamente nomeada por autoridade competente?					
A entrega de bens móveis é feita mediante documento hábil (termo de responsabilidade, termo de transferência)?					
Há controle especial para evitar saída de bens de fácil transporte?					
Os veículos estão com sua documentação atualizada?					
Existem normas de controle para utilização dos veículos?					
A responsabilidade é apurada em caso de desaparecimento de um bem?					
O controle do registro de bens utiliza sistema informatizado					
Todos os bens imóveis estão tombados e têm escritura e registro em cartório?					
Existem registros analíticos de todos os bens?					
Há conciliação entre o controle patrimonial e o contábil?					

Apêndice H – QUESTIONÁRIO PARA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO.

QUESTIONÁRIO

Este questionário tem a finalidade de observar o funcionamento dos sistemas de controle interno através da análise em determinados setores específicos e a existência de práticas de controle tais como:

Ambiente de controle - quais são suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e se tem consciência, competência e comprometimento de fazerem correto o que é correto de maneira correta.

Avaliação de riscos - É a identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos.

Atividades de controle - São aquelas atividades que, quando executadas a tempo e maneira adequados, permitem a redução ou administração dos riscos

Monitoramento - É a avaliação dos controles internos ao longo do tempo, seja por acompanhamento contínuo ou por avaliações pontuais.

Informação e comunicação - É como estão ocorrendo o fluxo de informações dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores, dos inferiores para os superiores e entre níveis hierárquicos equivalentes.

Contratos	Sim	Não	Não aplicável	Não Identificado	Obs.
Existe decreto do Prefeito autorizando a assinatura de contratos?					
Os contratos são formalizados pela assessoria jurídica da Prefeitura?					
Os contratos são emitidos em papel timbrado da Prefeitura?					
Há contratos de fornecimento, serviços ou obras sempre de um procedimento licitatório específico?					
Há contratos de concessão ou permissão de serviço público?					
É observado o prazo máximo de 30 dias da homologação da licitação para assinatura do respectivo contrato?					
Há setor ou servidor responsável pela supervisão na execução dos contratos?					
Os extratos e atos relativos a contratos são Publicados na Imprensa Oficial e/ou jornal de grande circulação?					
Há controle relativo ao cumprimento dos contratos?					
Há cadastro de fornecedores e prestadores de serviços?					
Há controle sobre os acréscimos ou diminuição do objeto contratado?					
Há controle sobre o valor dos contratos?					
É observada a norma que impõe o equilíbrio econômico financeiro dos contratos?					
Há fiscalização sobre as obras e serviços sistematicamente?					
Aplicam-se penalidades contratuais em caso de descumprimento do contrato?					
Há controle dos prazos de vigência dos contratos para fins de extinção ou prorrogação?					
Há um levantamento das necessidades de compras a partir das aquisições efetuadas no ano anterior?					
O setor de licitação encaminha cópia dos contratos para a contabilidade efetuar a liquidação da despesa deles decorrentes?					

Apêndice I – QUESTIONÁRIO PARA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO.

QUESTIONÁRIO

Este questionário tem a finalidade de observar o funcionamento dos sistemas de controle interno através da análise em determinados setores específicos e a existência de práticas de controle tais como:

Ambiente de controle - quais são suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e se tem consciência, competência e comprometimento de fazerem correto o que é correto de maneira correta.

Avaliação de riscos - É a identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos.

Atividades de controle - São aquelas atividades que, quando executadas a tempo e maneira adequados, permitem a redução ou administração dos riscos

Monitoramento - É a avaliação dos controles internos ao longo do tempo, seja por acompanhamento contínuo ou por avaliações pontuais.

Informação e comunicação - É como estão ocorrendo o fluxo de informações dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores, dos inferiores para os superiores e entre níveis hierárquicos equivalentes.

Pessoal	Sim	Não	Não aplicável	Não Identificado	Obs.
As fichas cadastrais e financeiras do quadro de pessoal estão organizadas e atualizadas?					
Há controle sobre o número de servidores?					
Os controles são feitos através de sistema informatizado?					
Há controle de frequência diariamente?					
A folha de pagamento é feita com base no controle de frequência?					
Há segregação de funções evidenciando quem elabora, implanta, confere e efetua o pagamento da folha?					
Há controle de férias em relação aos períodos aquisitivos, concessivos e de gozo?					
As férias são concedidas aos servidores de acordo com a escala organizada pela unidade administrativa competente?					
Há controle sobre pagamento de 13º salário, quando realizado de forma parcelada?					
As licenças e aposentadorias são concedidas mediante anuência dos órgãos competentes?					
Há pastas funcionais individualizadas com documentos arquivados?					
Há rodízio periódico de funções?					
O quadro de pessoal possui qualificação compatível com as rotinas e práticas operacionais, os cargos e as atribuições a estes vinculados?					
A folha de pagamento é elaborada na Prefeitura?					
O cadastro e a folha de pagamento utilizam sistema informatizado?					
Há segregações de funções entre os responsáveis pelo cadastro e pela folha de pagamento?					
Os servidores são treinados e reciclados periodicamente?					
Para cargos comissionados e funções, preferencialmente, são nomeados servidores efetivos?					
Existe plano de cargos, carreiras e vencimentos (PCCV), por categoria, implantado a Prefeitura?					
Há instrumento legal definindo atribuições de cada cargo?					
Há lei que fixa os vencimentos básicos dos servidores?					
Há cadastro de servidos públicos efetivos, comissionados, temporários, aposentados, pensionistas e a disposição?					

Apêndice J – QUESTIONÁRIO PARA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO.

QUESTIONÁRIO

Este questionário tem a finalidade de observar o funcionamento dos sistemas de controle interno através da análise em determinados setores específicos e a existência de práticas de controle tais como:

Ambiente de controle - quais são suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e se tem consciência, competência e comprometimento de fazerem correto o que é correto de maneira correta.

Avaliação de riscos - É a identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos.

Atividades de controle - São aquelas atividades que, quando executadas a tempo e maneira adequados, permitem a redução ou administração dos riscos

Monitoramento - É a avaliação dos controles internos ao longo do tempo, seja por acompanhamento contínuo ou por avaliações pontuais.

Informação e comunicação - É como estão ocorrendo o fluxo de informações dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores, dos inferiores para os superiores e entre níveis hierárquicos equivalentes.

Educação e cultura	Sim	Não	Não aplicável	Não Identificado	Obs.
Existe controle de oferta de ensino, identificado por período letivo, tipos (infantil, fundamental, médio, superior) e níveis (séries) de ensino oferecidos por localidade do município?					
Há controle de escolas que compõe a rede municipal de ensino, identificado por localização, nº de escolas (ordem alfabética), situação do imóvel (próprio, locado, cedido,...) nº de salas, tipos de ensino, níveis (séries)?					
Há controle do quadro de alunos, identificado por quantidade de matrículas, transferências, evasões escolares, repetições de séries, na rede municipal de ensino?					
Há controle do quadro de docente e pessoal de apoio na área de ensino, por escola da rede de ensino do município?					
Há controle dos eventos culturais, identificado por período de realização, nome do evento, local de realização, participante (bandas, grupos,...)?					
Há controle do transporte escolar, identificado por período letivo, nº da rota, itinerário, turno, tipos de ensino envolvidos, quantidade de alunos, veículos utilizados (tipo/modelo/placa), fiscalização dos veículos?					
– Há controle de comprovação de utilização do transporte escolar, identificado por veículo utilizado (tipo/modelo/placa) nome do proprietário, nome do motorista, período de utilização, nome dos alunos transportados, endereço do aluno e assinatura do aluno ou responsável?					
Há controles gerais sobre as merendas escolares, identificados por período, data de recebimento, fornecedor, quantidade recebida e especificação, data de distribuição às escolas, quantidade distribuída e especificação, quantidade e especificação em estoque?					
Há controle de distribuição das merendas às escolas, identificado por escola, data, quantidade, unidade, especificação, assinatura do recebedor e assinatura do diretor da escola?					
Há controle sobre a distribuição da merenda aos alunos, identificado por escola, período da distribuição, tipo de ensino, série, turma, composição básica da merenda (quantidade e tipos), nome dos alunos beneficiados?					
Há controles gerais sobre os fardamentos escolares, identificados por data do recebimento e nome do fornecedor, data da distribuição, escolas, quantidade distribuídas, especificação do fardamento,					

assinatura do recebedor e assinatura do diretor da escola?					
--	--	--	--	--	--

Apêndice K – QUESTIONÁRIO PARA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO.

QUESTIONÁRIO

Este questionário tem a finalidade de observar o funcionamento dos sistemas de controle interno através da análise em determinados setores específicos e a existência de práticas de controle tais como:

Ambiente de controle - quais são suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e se tem consciência, competência e comprometimento de fazerem correto o que é correto de maneira correta.

Avaliação de riscos - É a identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos.

Atividades de controle - São aquelas atividades que, quando executadas a tempo e maneira adequados, permitem a redução ou administração dos riscos

Monitoramento - É a avaliação dos controles internos ao longo do tempo, seja por acompanhamento contínuo ou por avaliações pontuais.

Informação e comunicação - É como está ocorrendo o fluxo de informações dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores, dos inferiores para os superiores e entre níveis hierárquicos equivalentes.

Saúde	Sim	Não	Não aplicável	Não Identificado	Obs.
Existe controle da oferta de serviços em saúde, identificados por período, nome da localidade, unidades de serviços (hospitais, ambulatorios, PSF's, etc.), tipos de serviços de saúde oferecidos?					
Existem controles das unidades de serviço em saúde, identificados nome da unidade de serviço em ordem alfabética, localização, situação do imóvel (público. Locado, cedido, etc.) descrição dos cômodos (consultório, salas de curativos, etc.), tipos de serviços de saúde oferecidos, frequência dos serviços (diário, mensal, quinzenal, etc.), quadro de pessoal (quantidade por cargo.)?					
Existem controles periódicos sobre as atividades das unidades de serviços de saúde, informados por unidade de serviços, período de apuração, período de realização, quantidade de atendimentos por tipo de serviço?					
Há controle sobre a entrada e saída de material médico-hospitalar identificado por data de recebimento, tipo de material, fornecedor, data de distribuição às unidades de serviços?					
Há controle sobre a entrada e saída medicamentos identificados por período, data de recebimento, tipo de material, fornecedor, data de distribuição às unidades de serviços?					
Há controle na distribuição dos medicamentos às unidades de serviços, identificado por unidade favorecida, data, quantidade, unidade, especificação detalhada do medicamento, assinatura do recebedor, assinatura do diretor ou responsável pela unidade de saúde?					
Há controle de distribuição dos medicamentos aos pacientes, identificados por prescrições médicas, nome e endereço dos pacientes, data da distribuição, descrição dos medicamentos, assinatura do responsável?					

Apêndice L – QUESTIONÁRIO PARA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO.

QUESTIONÁRIO

Este questionário tem a finalidade de observar o funcionamento dos sistemas de controle interno através da análise em determinados setores específicos e a existência de práticas de controle tais como:

Ambiente de controle - quais são suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e se tem consciência, competência e comprometimento de fazerem correto o que é correto de maneira correta.

Avaliação de riscos - É a identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos.

Atividades de controle - São aquelas atividades que, quando executadas a tempo e maneira adequados, permitem a redução ou administração dos riscos

Monitoramento - É a avaliação dos controles internos ao longo do tempo, seja por acompanhamento contínuo ou por avaliações pontuais.

Informação e comunicação - É como está ocorrendo o fluxo de informações dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores, dos inferiores para os superiores e entre níveis hierárquicos equivalentes.

Assistência social	Sim	Não	Não aplicável	Não Identificado	Obs.
Há controle sobre as atividades desenvolvidas pela Assistência Social informado por unidade de serviços (posto de assistência, creche, etc.), localização, situação do imóvel (público, locado, cedido, etc.), quantidade de atendimentos por tipo de serviço, quadro de pessoal (quantidade por cargo)?					
Existem controles periódicos sobre as atividades das unidades de serviços de assistência social, informados por unidade de serviços, período de apuração, período de realização, tipo de serviço, quantidade de atendimentos por tipo de serviço?					
Há controle sobre o recebimento e distribuição de alimentos nas creches, identificados por período, data de recebimento, fornecedor, data de distribuição às creches?					
Há controle na distribuição de gêneros alimentícios às unidades de serviços, identificado por unidade favorecida, data, quantidade, especificação detalhada do material, assinatura do recebedor, assinatura do diretor ou responsável pela creche?					
Há controle de distribuição de alimentação às crianças, informados por creche, período da distribuição, ensino (maternal, jardim, etc.), turma, composição básica da alimentação, nome e endereço da criança, assinatura do pai ou responsável?					
Há controle dos recebimentos e distribuições dos materiais ou serviços prestados, destinados as doações às pessoas carentes, informados por período, data do recebimento, tipo de material/ serviço, fornecedor/ prestador de serviços, período da distribuição?					
Há controle da comprovação de distribuição / prestação de serviços aos beneficiários, identificados de forma individual ou coletiva, com data, nome e endereço do beneficiário, documento identificando o beneficiário, quantidade e descrição do material ou serviço doado, assinatura do beneficiado ou responsável?					

Apêndice M – QUESTIONÁRIO PARA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO.

QUESTIONÁRIO

Este questionário tem a finalidade de observar o funcionamento dos sistemas de controle interno através da análise em determinados setores específicos e a existência de práticas de controle tais como:

Ambiente de controle - quais são suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e se tem consciência, competência e comprometimento de fazerem correto o que é correto de maneira correta.

Avaliação de riscos - É a identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos.

Atividades de controle - São aquelas atividades que, quando executadas a tempo e maneira adequados, permitem a redução ou administração dos riscos.

Monitoramento - É a avaliação dos controles internos ao longo do tempo, seja por acompanhamento contínuo ou por avaliações pontuais.

Informação e comunicação - É como está ocorrendo o fluxo de informações dos níveis hierárquicos superiores para os inferiores, dos inferiores para os superiores e entre níveis hierárquicos equivalentes.

Obras e serviços de engenharia	Sim	Não	Não aplicável	Não Identificado	Obs.
Há livro/registro de obras/serviços?					
Há designação de servidor para acompanhamento (fiscalização) das obras?					
Há relação entre as obras e as necessidades evidenciadas no PPA?					
Há pasta individualizada com cada obra/serviço?					
Há diário de obras ou livro de ocorrência de obras?					
Há mapa trimestral de obras/serviços que tiveram despesas no período?					
Há acompanhamento dos prazos de entrega dos mapas?					
Há sistema informatizado para o controle de obras/serviços?					

ANEXOS

ANEXO I – MODELO DE ANTEPROJETO DE LEI DE CONTROLE INTERNO

Projeto de Lei Municipal N.º/20...

DISPÕE SOBRE O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL NOS TERMOS DO ARTIGO 31 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTIGO 59 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000, CRIA A UNIDADE DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Artigo 1º - Esta lei estabelece normas gerais sobre a fiscalização do Município, organizada sob a forma de Sistema de Controle Interno Municipal, especialmente nos termos do artigo 31 da Constituição Federal e artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000 e tomará por base a escrituração e demonstrações contábeis, os relatórios de execução e acompanhamento de projetos e de atividades e outros procedimentos e instrumentos estabelecidos pela legislação em vigor ou órgãos de controle interno e externo.

Artigo 2º - Para os fins desta lei, considera-se:

- a) Controle Interno: conjunto de recursos, métodos e processos adotados pela própria gerência do setor público, com a finalidade de comprovar fatos, impedir erros, fraudes e a ineficiência;
- b) Sistema de Controle Interno: conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de uma unidade central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno.
- c) Auditoria: minucioso exame total, parcial ou pontual dos atos administrativos e fatos contábeis, com a finalidade de identificar se as operações foram realizadas de maneira apropriada e registradas de acordo com as orientações e normas legais e se dará de acordo com as normas e procedimentos de Auditoria.

CAPÍTULO II DA FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E SUA ABRANGÊNCIA

Artigo 3º - A fiscalização do Município será exercida pelo sistema de controle interno, com atuação prévia, concomitante e posterior aos atos administrativos, objetivará a avaliação da ação governamental e da gestão fiscal dos administradores, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas

Artigo 4º- Todos os órgãos e os agentes públicos dos Poderes Executivo (Administração Direta e Indireta) e Legislativo integram o Sistema de Controle Interno Municipal.

CAPÍTULO III

DA CRIAÇÃO DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO E SUA FINALIDADE

Artigo 5.º - Fica criada a UNIDADE DE CONTROLE INTERNO do Município - UCI, integrando a Unidade Orçamentária do Gabinete do Prefeito Municipal, em nível de assessoramento, com objetivo de executar as atividades de controle municipal, alicerçado na realização de auditorias, com a finalidade de:

- I - verificar a regularidade da programação orçamentária e financeira, avaliando o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e do orçamento do município, no mínimo uma vez por ano;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência, economicidade e efetividade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal, 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 do Município;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
- V - examinar a escrituração contábil e a documentação a ela correspondente;
- VI - examinar as fases de execução da despesa, inclusive verificando a regularidade das licitações e contratos, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;
- VII – exercer o controle sobre a execução da receita bem como as operações de crédito, emissão de títulos e verificação dos depósitos de cauções e fianças;
- VIII – exercer o controle sobre os créditos adicionais bem como a conta "restos a pagar" e "despesas de exercícios anteriores";
- IX - acompanhar a contabilização dos recursos provenientes de celebração de convênios e examinando as despesas correspondentes, na forma do inciso V deste artigo.
- X- supervisionar as medidas adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos artigos 22 e 23 da Lei nº 101/2000, caso haja necessidade;
- XI - realizar o controle dos limites e das condições para a inscrição de Restos a Pagar, processados ou não;
- XII - realizar o controle da destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, de acordo com as restrições impostas pela Lei Complementar nº 101/2000;
- XIII - controlar o alcance do atingimento das metas fiscais dos resultados primário e nominal;
- XIV – acompanhar o atingimento dos índices fixados para a educação e a saúde, estabelecidos pelas Emendas Constitucionais nºs 14/1998 e 29/2000, respectivamente;
- XV – acompanhar, para fins de posterior registro no Tribunal de Contas dos Municípios, os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta municipal, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo poder público municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão e designações para função gratificada;
- XVI – verificar os atos de aposentadoria para posterior registro no Tribunal de Contas.
- XVII – realizar outras atividades de manutenção e aperfeiçoamento do sistema de controle interno, inclusive quando da edição de leis, regulamentos e orientações.

CAPÍTULO IV DA COORDENAÇÃO DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO

Artigo 6º. A UNIDADE DE CONTROLE INTERNO – UCI será chefiada por um COORDENADOR e se manifestará através de relatórios, auditorias, inspeções, pareceres e outros pronunciamentos voltados a identificar e sanar as possíveis irregularidades.

Artigo 7º - Como forma de ampliar e integrar a fiscalização do Sistema de Controle Interno ficam criadas as unidades seccionais da UCI, que são serviços de controle sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, com, no mínimo, um representante em cada Setor, Departamento ou Unidade Orçamentária Municipal.

Artigo 8º. No desempenho de suas atribuições constitucionais e as previstas nesta Lei, o Coordenador da Unidade de Controle Interno poderá emitir instruções normativas, de observância obrigatória no Município, com a finalidade de estabelecer a padronização sobre a forma de controle interno e esclarecer as dúvidas existentes.

Artigo 9º O Controle Interno instituído pelo Poder Legislativo e pelas entidades da administração indireta, com a indicação do respectivo responsável no órgão e na entidade, para o controle de seus recursos orçamentários e financeiros, é considerado como unidade seccional da UCI.

Artigo 10 - Para assegurar a eficácia do controle interno, a UCI efetuará ainda a fiscalização dos atos e contratos da Administração de que resultem receita ou despesa, mediante técnicas estabelecidas pelas normas e procedimentos de auditoria, especialmente aquelas estabelecidas na Resolução CFC 780 de 24 de março de 1995.

Parágrafo Único - Para o perfeito cumprimento do disposto neste artigo, os órgãos e entidades da administração direta e indireta do Município deverão encaminhar à UCI imediatamente após a conclusão/Publicação os seguintes atos, no que couber:

- I - a Lei e anexos relativos: ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias, à Lei Orçamentária Anual e à documentação referente à abertura de todos os créditos adicionais;
- II – o organograma municipal atualizado;
- III - os editais de licitação ou contratos, inclusive administrativos, os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres;
- IV - os nomes de todos os responsáveis pelos setores da Prefeitura, conforme organograma aprovado pelo Chefe do Executivo;
- V - os concursos realizados e as admissões realizadas a qualquer título;
- VI - os nomes dos responsáveis pelos setores e departamentos de cada entidade municipal, quer da Administração Direta ou Indireta
- VII - o plano de ação administrativa de cada Departamento ou Unidade Orçamentária.

CAPÍTULO V DA APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES E RESPONSABILIDADES

Artigo. 11 - Verificada a ilegalidade de ato(s) ou contrato(s), a UCI de imediato dará ciência ao Chefe do Executivo ou ao Presidente da Câmara, conforme onde a ilegalidade for

constatada e comunicará também ao responsável, a fim de que o mesmo adote as providências e esclarecimentos necessários ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.

§ 1º. Não havendo a regularização relativa a irregularidades ou ilegalidades, ou não sendo os esclarecimentos apresentados como suficientes para elidi-las, o fato será documentado e levado ao conhecimento do Prefeito Municipal ou Presidente da Câmara e arquivado, ficando à disposição do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.

§ 2º. Em caso da não-tomada de providências pelo Prefeito Municipal ou Presidente da Câmara para a regularização da situação apontada em 60 (sessenta) dias, a UCI comunicará em 15 (quinze) dias o fato ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, nos termos de disciplinamento próprio editado pela Corte de Contas, sob pena de responsabilização solidária.

CAPITULO VI DO APOIO AO CONTROLE EXTERNO

Artigo. 12 - No apoio ao Controle Externo, a UCI deverá exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

I - organizar e executar, por iniciativa própria ou por solicitação do Tribunal de Contas, a programação trimestral de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, mantendo a documentação e relatório organizados; especialmente para verificação do Controle Externo;

II - realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatórios, recomendações e parecer.

Artigo 13 - Os responsáveis pelo controle interno ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência, de imediato, à UCI e ao Prefeito Municipal para adoção das medidas legais cabíveis, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 1º - Na comunicação ao Chefe do Poder Executivo, o Coordenador indicará as providências que poderão ser adotadas para:

I - corrigir a ilegalidade ou irregularidade apurada;

II - ressarcir o eventual dano causado ao erário;

III - evitar ocorrências semelhantes.

§ 2º - Verificada pelo Chefe do Executivo, através de inspeção, auditoria, irregularidade ou ilegalidade que não tenham sido dado ciência tempestivamente e provada a omissão, o Coordenador, na qualidade de responsável solidário, ficará sujeito às sanções previstas em Lei.

CAPÍTULO VII DO RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO

Artigo 14. O Coordenador deverá encaminhar a cada 03 (três) meses relatório geral de atividades ao Exmo Sr. Prefeito e ao Exmo Sr. Presidente da Câmara de Vereadores.

CAPÍTULO VIII DO RECRUTAMENTO, INSTITUIÇÃO DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA E LOTAÇÃO DE SERVIDORES NA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO.

Artigo. 15. Lei específica disporá sobre a instituição da Função de Confiança de Coordenação da Unidade de Controle Interno, as respectivas atribuições e remuneração.

§ 1º. É vedada a lotação de qualquer servidor com cargo comissionado para exercer atividades na UCI;

§ 2º. A designação da Função de Confiança de que trata este artigo caberá unicamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal, dentre os servidores de provimento efetivo que disponham de capacitação técnica e profissional para o exercício do cargo, até que lei complementar federal disponha sobre as regras gerais de escolha, levando em consideração os recursos humanos do Município mediante a seguinte ordem de preferência:

I - nível superior na área das Ciências Contábeis

II - detentor de maior tempo de trabalho na Unidade de Controle Interno;

III – desenvolvimento de projetos e estudos técnicos de reconhecida utilidade para o Município;

IV - maior tempo de experiência na administração pública.

§ 2º. Não poderão ser designados para o exercício da Função de que trata o caput os servidores que:

I – sejam contratados por excepcional interesse público;

II – estiverem em estágio probatório;

III – tiverem sofrido penalização administrativa, civil ou penal transitada em julgado;

IV – realizem atividade político-partidária;

V – exerçam, concomitantemente com a atividade pública, qualquer outra atividade profissional.

§ 3º. Constitui exceção à regra prevista no parágrafo anterior, inciso II, quando se impor à realização de concurso público para investidura em cargo necessário à composição da Unidade Central de Controle Interno.

§ 4º. Em caso de a Unidade de Controle Interno ser formada por apenas um profissional, este deverá possuir formação acadêmica em Ciências Contábeis e possuir registro regular no Conselho Regional de Contabilidade.

§ 5º. Em caso de a Unidade de Controle Interno ser integrada por mais de um servidor, necessariamente o responsável pela análise e verificação das demonstrações e operações contábeis deverá possuir curso superior em Ciências Contábeis e registro profissional no Conselho Regional de Contabilidade.

CAPÍTULO IX

DAS GARANTIAS DOS INTEGRANTES DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO

Artigo 16. Constitui-se em garantias do ocupante da Função de Coordenador da Unidade de Controle Interno e dos servidores que integrarem a Unidade:

I – independência profissional para o desempenho das atividades na administração direta e indireta;

II – o acesso a quaisquer documentos, informações e banco de dados indispensáveis e necessários ao exercício das funções de controle interno;

III – a impossibilidade de destituição da função no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo até 30 dias após a data da entrega da prestação de contas do exercício do último ano do mandato ao Poder Legislativo.

§ 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação da Unidade Central de Controle Interno no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 2º Quando a documentação ou informação prevista no inciso II deste artigo envolver assuntos de caráter sigiloso, a UCI deverá dispensar tratamento especial de acordo com o estabelecido pelo Chefe do Poder Executivo ou Presidente do Legislativo.

§ 3º O servidor lotado na UCI deverá guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade.

Artigo 17 - Além do Prefeito e do Secretário da Fazenda, o Coordenador da UCI assinará conjuntamente com o Responsável pela Contabilidade o Relatório de Gestão Fiscal, de acordo com o art. 54 da Lei 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Artigo. 18 - O Coordenador da UCI fica autorizado a regulamentar as ações e atividades a UCI, através de instruções ou orientações normativas que disciplinem a forma de sua Atuação e demais orientações.

CAPÍTULO X DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

Art. 19. O Poder Executivo estabelecerá, em regulamento, a forma pela qual qualquer cidadão, sindicato ou associação, poderá ser informado sobre os dados oficiais do Município relativos à execução dos orçamentos.

Art. 20. Os servidores da Unidade de Controle Interno deverão ser incentivados a receberem treinamentos específicos e participarão, obrigatoriamente:

- I - de qualquer processo de expansão da informatização municipal, com vistas a proceder à otimização dos serviços prestados pelos subsistemas de controle interno;
- II - do projeto à implantação do gerenciamento pela gestão da qualidade total municipal;
- III - de cursos relacionados à sua área de atuação, no mínimo, 4 (quatro) vezes por ano até o final de 20.....

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua Publicação.

Gabinete do Prefeito Municipal, em de de 20.....