FACULDADE AMADEUS

JILDEVAN TELES SILVA
LETÍCIA VARJÃO SANTANA

CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA MUNICIPAL

ARACAJU
2009

JILDEVAN TELES SILVA
LETÍCIA VARJÃO SANTANA

CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA MUNICIPAL

Trabalho apresentado à disciplina TCC do Curso de Ciências Contábeis na Faculdade Amadeus, como requisito para obtenção parcial do título de bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Msc. Eduardo de Andrade Gonçalves

ARACAJU
2009

Jildevan Teles Silva
Letícia Varjão Santana

CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MUNICIPAL

Trabalho apresentado à disciplina TCC do Curso de Ciências Contábeis na Faculdade Amadeus, como requisito para obtenção parcial do título de bacharel em Ciências Contábeis.

Nota: _____

Orientador: Prof. Msc. Eduardo de A. Gonçalves

Examinador

Data: ___/___/___

ARACAJU
2009

RESUMO

Uma nova realidade econômica e social se apresenta e impõe mudanças de comportamento ético da administração pública. Também a sociedade brasileira está a exigir uma nova postura ética na forma de gerir o dinheiro público.

Diante do exposto, o objetivo do trabalho é analisar de que maneira o Controle Interno pode contribuir para a contenção dos gastos públicos, detectando falhas ou irregularidade na administração pública municipal.

A fim de alcançar o objetivo deste trabalho foi necessário fazermos uma pesquisa bibliográfica em livros de diversos autores, e em trabalhos publicados, toda essa nossa pesquisa foi para responder: “De que maneira o Controle Interno pode detectar as falhas ou irregularidade na administração pública municipal, melhorando, assim, a contenção de gasto público?”

Os trabalhos pesquisados apontam para a necessidade do Controle Interno das Instituições públicas, visto que esse controle irá reduzir os gastos desnecessários dos setores.

Em resumo o sistema de Controle Interno tem como função tornar-se um elo de ligação entre a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas e a Administração Municipal, por terem os mesmos objetivos legais, que na expressão maior é a de, em nome da sociedade, atestar que os recursos públicos foram legalmente e moralmente aplicados.

Palavras - Chaves: Controle Interno e Externo, Administração Pública, Ética, Fiscalização

1 INTRODUÇÃO

O exercício do poder, não raro, induz a abusos, e, assim, por esse motivo, impõe-se, a criação de controles para o uso do poder. Visto desta forma,, quanto mais controle, maior o poder.

A busca do controle sobre o poder vem desde a antiguidade, em Atenas, havia uma Corte de Contas constituída de dez oficiais, eleitos anualmente pela Assembléia popular, encarregada da fiscalização das Contas Públicas. Na antiga Roma, o Senado tinha também, entre outras coisas, a missão de apurar a responsabilidade dos que manuseavam o dinheiro público.

Modernamente, o controle das contas públicas é feita de vários modos, em vários países, variando a sua forma de acordo com o sistema político e as peculiaridades sociais e culturais de cada povo.

O controle que um poder ou autoridade exerce sobre outro é desempenhado sob os aspectos administrativo, judicial e político. O controle administrativo é exercido no âmbito do próprio poder ou da unidade da administração. O controle judicial decorre do princípio de que a lei não excluirá da apreciação do judiciário, lesão ou ameaça a direito. O controle político (legislativo) abrange as ações da Administração Pública, não só pelo crivo da constitucionalidade e legalidade, como também à luz da supervisão administrativa e política, sob os enfoques orçamentário, programático e operacional.

A atual Constituição Federal deu mais ênfase ao controle na Administração Pública, dispondo sobre a obrigatoriedade da existência dos Controles Interno a serem mantido no âmbito de cada Poder (Art. 74) e Externo, a cargo do Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, no âmbito de cada esfera de Governo (Arts. 70 a 73).

Diante desse prestígio, decorrente da missão que lhe reserva a Lei Maior do País, aliado à plenitude democrática e do Estado de Direito é que se exige cada vez mais a revitalização dos sistemas de controle das contas e das finanças públicas.

Neste contexto, surge a necessidade de aperfeiçoamento do controle interno exercido dentro da própria administração, por unidade especializada a ela subordinada, cuja finalidade não é apenas orientar o Estado quanto à legalidade da despesa, mas, sobretudo, de fazer cumprir essa missão constitucional em seu art. 74.

A legalidade é a situação de conformidade com o direito, independentemente de interesses políticos, vontades pessoais, favorecimentos ou pressões, de maneira que uma tarefa a ser executada, embora legalmente prevista, pode ser imoral, injusta ou ainda precedida de uma vontade consciente ou ânimo de lesar interesse alheio.

A verificação da eficiência do serviço público ou a utilidade do ato administrativo exige sua modificação ou supressão, em virtude de atos ineficientes, inúteis, intempestivos ou inconvenientes à sociedade.

Portanto, a prática e o conhecimento que temos sobre o tema em estudo nos permitiram mostrar algumas ferramentas que o sistema de Controle Interno tem e como se deve garantir o cumprimento dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública – na qualidade de órgão fiscalizador e auxiliar do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas – buscando zelar pelo cumprimento das normas constitucionais.

Vale ressaltar que cabe ao controle interno ficar atento a todos os atos da Administração. Orientar o gestor na busca da justa medida de cada instituto jurídico, ponderando entre os meios utilizados e os fins perseguidos, indicando que a interpretação deve pautar o menor sacrifício ao cidadão por escolher dentre vários possíveis significados e metas de execução.

De fato, de nada adiantaria haver punições severas, reformular, criar novas leis e impor sua aplicabilidade aos gestores públicos se nós mesmos, ainda que em escala menor, mantivermos certo tipo de aceitação e tolerância à determinada conduta lesiva. Da mesma forma, seria em vão qualquer proposta apresentada ao Legislativo em busca de um método inovador de controle público se as desigualdades funcionais não forem diminuídas e a motivação dos funcionários não for privilegiada. A idéia não deve ser a imposição de mecanismos de controle fictícia por intermédio de leis; isto seria semear a falsidade e a ilusão.

Diante do exposto, o objetivo do trabalho é analisar de que maneira o Controle Interno pode contribuir para a contenção dos gastos públicos, detectando falhas ou irregularidade na administração pública municipal. Para isso, partimos da seguinte pergunta: “De que maneira o Controle Interno pode detectar as falhas ou

irregularidade na administração pública municipal, melhorando, assim, a contenção dos gastos públicos?”

A fim de alcançar o objetivo de pesquisa, realizamos uma pesquisa bibliográfica que, de acordo com Martins (2002, p. 24) nos deu suporte e fundamentação teórico-metodológico ao estudo. De acordo com Noronha e Ferreira (2000, p.191-198), para identificar e conhecer determinada área de um conhecimento, bem como seu desenvolvimento, as revisões de literatura são extremamente importantes, visto que permitem também a identificação de perspectivas futuras, contribuindo com sugestões de idéias para o desenvolvimento de novos projetos de pesquisa.

O tema Controle Interno na Administração pública municipal foi escolhido de certa forma por identificação pessoal, uma vez que já trabalhamos com a Contabilidade Pública e os problemas que temos percebido no ambiente de trabalho, levou-nos a buscar um entendimento mais aprofundado sobre as possíveis soluções.

É importante que se tenha um órgão de controle que fiscalize os atos dos administradores, para que estes não cometam falhas ou irregularidades. O sistema de controle interno deverá estar consolidado no compromisso do trinômio da moralidade, cidadania e justiça social ao atingir o processo de democratização do Poder ao verdadeiro cliente (cidadão) que já não suporta ver tanto desperdício e malversação de recursos públicos.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública procura optar pela proposta de menor custo possível, observando o princípio da economicidade. Caso o instrumento convocatório não se refira ao menor preço, a apuração será feita em função do custo unitário ou global.

A administração terá que aplicar o bom senso e não admitir contratação de proposta que não seja vantajosa, e não esteja embasada dentro dos princípios que sempre nortearão a gestão pública e o controle interno.

O conceito de cidadania tem sido objeto de muitos estudos e aqueles que se dedicam mais ao tema são capazes de indicar o surgimento de um novo conceito de cidadania. Fundamentalmente, a acepção que se tem de cidadania abrange dimensões: uma delas está intrinsecamente ligada e deriva até da experiência dos movimentos sociais; dessa experiência, boa parte é aquilo que entendemos como luta por direitos que, aliás, encampa o conceito clássico de cidadania, que é a titularidade de direitos.

A essa experiência dos movimentos sociais tem-se agregado uma ênfase mais ampla na conciliação da democracia. Assim, podemos dizer que a construção da cidadania aponta para a edificação e a difusão de uma conduta democrática, ou seja, as coisas estão intimamente ligadas.

3 CONTROLE

O controle é instrumento eficaz de gestão e não é novidade do ordenamento jurídico brasileiro. Observemos o que a Constituição Federal brasileira dispõe sobre o assunto, no seu artigo 76.

O art. 76 da Lei nº 4.320/64 estabelece que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária:

- 1) legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- 2) a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;
- 3) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Esta lei inovou ao consagrar os princípios de planejamento, do orçamento e do controle, estabelecendo novas técnicas orçamentárias a eficácia dos gastos.

3.1 Importância do Controle Interno e Externo

O Controle interno compreende o plano de organização e o conjunto de métodos e medidas, adotadas pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promoverem a eficiência operacional e encorajar a adesão, à política traçada pela administração.

O que na verdade leva a auditoria é a insegurança das pessoas. Esta conduz à desconfiança, e esses dois sentimentos motivam a existência de um sistema de cheque duplo, que é a auditoria.

O elemento motivador adicional é a característica, universalmente aceita, da imperfeição da humanidade. Portanto, não há nenhum problema quanto à implantação de Controle interno nos Municípios. O que estamos discutindo é a sua extensão, no pressuposto de sua minimização, em termos de custos e gasto de tempo.

O conceito da expressão “qualidade técnica” é bastante amplo, exigindo do controle uma especial atenção. De forma simplificada, consiste no domínio de conhecimento e habilidade teórica e prática para executar o objeto contratado, essa qualificação deve ser objeto antes da proposta, não se admitindo formular proposta por parte de quem não possui condições técnicas de executar a prestação de serviço.

3.2 Controle Interno

A palavra Controle ele tem seu significado apresentado nos principais dicionários brasileiros e também na concepção de alguns autores renomados, como descritos a seguir:

Controle – fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgão, departamento ou sobre produtos, serviços, materiais etc., para que suas atividades, ou produtos não desviem das normas e determinações preestabelecidas. (Dicionário Aurélio, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1975, Aurélio Buarque de Holanda.

Controle – conjunto de técnicas, procedimentos e comportamentos através dos quais os processos, empreendimentos, programas e organização são mantidos direcionados para os seus fins e objetivos. (Dicionário de Orçamento,

Planejamento e Áreas Afins, Brasília, Prisma. 1997. SANTOS, Marco Antônio Cabral dos)

Grande parte dos municípios não vê a necessidade de ter um departamento de auditoria preventiva, o que chamamos de Controle Interno, pois de modo geral, cada setor controla seus atos por ações isoladas. Podemos dizer que tal prática torna-se “um grande gargalo” nos municípios, pois normalmente o responsável pelo departamento, não consegue averiguar seus próprios erros, nem tão pouco relacioná-los com a organização como um todo, mas são necessárias técnicas próprias utilizada por auditores preparados.

A falta de um controle interno ocasiona grandes problemas para o gestor público, pois a sociedade cobra resultados, e este, muitas vezes, por desconhecimento total ou parcial da legislação acaba cometendo irregularidades involuntárias, que só são descobertas pelo controle externo. Como consequência, este é responsabilizado pelos seus atos, tendo que arcar com as penalidades previstas na lei vigente, como devoluções de recursos, pagamento de multas, perda do mandato e ficando até inelegível por um determinado período.

Cabe ao Secretário de Controle Interno, nomeado pelo gestor, comandar seus técnicos quanto à fiscalização, avaliação e execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos da União, como também à execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento. Deve, também, aferir a adequação dos mecanismos de controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União.

Na Estrutura Administrativa do Município, o Controle Interno deve ter o status de Secretaria Municipal, para que em conjunto com o prefeito possa definir as necessidades informativas para a tomada das decisões de todos os responsáveis das atividades-meios e das atividades-fins, em todos os níveis, seja do primeiro, ou do segundo escalão, produzindo desta forma uma interface nas atividades e, assim, um melhor gerenciamento das informações e, por consequência, uma diminuição da assimetria informacional entre as esferas do governo.

Sabe-se que a maior incidência de fraudes ainda ocorre por deficiência, ou pela própria inexistência, do controle interno, o que nos dá a dimensão do papel preponderante desse controle, tanto na prevenção, quanto na descoberta de fraudes ou erros na repartição.

3.3 Controle Externo

O controle externo é importante na medida em que possibilita um exame prévio da situação do órgão auditado. Ademais, a própria Constituição Federal, determina que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverão dar conhecimento ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária (CF, art.74, § 1º).

Os sistemas de Controle externo e interno devem se complementar numa única relação operacional, pois o controle interno torna-se suporte do externo através de fácil acessibilidade do fluxo de interação é importante principalmente quando há ocorrências questionáveis, irregularidades e desvios constatados durante a execução dos programas governamentais.

Para desempenhar bem as suas funções, o controle externo necessita da efetiva atuação do sistema de controle interno que, por meio de um sistema bem estruturado e atuante (em razão de sua intimidade com as ações da administração), sistemas de informações de base contábil, relatórios e demonstrativos produzidos, oferecem toda a estrutura necessária para atuação do controle Externo. A lei 4.320/64 dedica o capítulo IV para disciplinar a elaboração de tais demonstrativos.

A Lei nº 8.666/93 veicula as normas gerais sobre licitações, e a União é que regula essas diversas matérias especialmente no âmbito da Administração Pública. A Lei veio reagir contra os desvios ocorridos na década de 90 na área pública, e visou disciplinar uniformemente toda a atividade contratual.

A partir de 1993 foi desenvolvido um processo de adequação e adaptação das intenções dos gestores públicos em coibir a má aplicação dos recursos. Partindo desse patamar, o controle interno exercido dentro de um órgão público passou a ter o auxílio de diversos artigos desta Lei que no art. 3º, dispõe o seguinte:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O controle interno, ao analisar uma licitação, além de praticar todos os atos pertinentes ao controle interno, examina isoladamente cada um aplicando a hermenêutica da implicabilidade dos princípios¹.

O princípio da legalidade deve ser observado mesmo que a lei dê liberdade para a Administração definir condições da contratação administrativa ao mesmo tempo estruturar os procedimentos licitatórios para restringir discricionariedade a determinadas fases da licitação.

Deve ainda o controle verificar se as condições escolhidas estão consignadas na ata convocatório da licitação, instrumento que determina as regras a serem obedecidas pelos envolvidos na licitação, e se possui características específicas e anômalas.

3.4 Bases Legais do Controle

É importante destacar que a Constituição Federal prevê nos artigos 31, 70 e 74 e a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 59, sem falar da exigência do Tribunal de Contas do Estado em sua Resolução nº 206 de 01 de novembro de 2001, a fiscalização dos atos da administração e que deve ser exercido com base num Sistema de Controle Interno, concebido a partir de uma estrutura organizada, envolvendo todas as unidades administrativas no desempenho de suas atribuições.

Segundo o autor, Botelho (2006, p. 22-23), a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 31 orienta que:

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.

Já em seu artigo 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

¹ É a possibilidade de desenvolvimento da argumentação jurídica na elaboração das decisões judiciais, direcionando-as às expectativas de justiça social reclamadas pela própria sociedade. Preocupa-se a Hermenêutica com o resultado provável de cada interpretação, de forma a buscar aquela que conduza à melhor consequência para a coletividade – GOMES. Josir Simeone; SALAS. Joan m.amat. Controle de Gestão uma Abordagem Contextual e Organizacional. 2 ed. São Paulo Atlas. 1999.

das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

No artigo 74 é ressaltado que,

Os poderes legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da união;

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

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

De acordo com o Art. 59 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal:

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 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.

O caput do art. 59 da Lei de Complementar 101/2000 confirma a necessidade de existência do Sistema de Controle Interno em cada Poder. Fixadas essas noções, não é difícil entender que na esfera municipal a Câmara de Vereadores deverá possuir o seu próprio Sistema de Controle Interno, para exercer o controle direto dos gastos do poder Legislativo, afirma Botelho (2006, p. 24).

A existência de um adequado sistema de controle interno é de extrema importância para a administração pública e, em particular, para o controle externo. Para a repartição pública, Machado e Reis (1977,p.165) explicam: “representa uma ferramenta de grande valiosidade na detecção de falhas operacionais dos procedimentos adotados e na manutenção da integridade da entidade.”

É importante salientar que, os recursos públicos devem ser administrados dentro das regras éticas. O gestor público não pode superpor eventuais interesses privados ao interesse público. Portanto, o controle, ao fazer uso do princípio da economicidade, deve buscar todas as informações pertinentes ao problema, para impor soluções convenientes e eficientes sob um ponto de vista da gestão dos recursos públicos. É impossível verificar irregularidades apenas examinando os atos constitucionais. É preciso que seja objeto de verificação no âmbito da qualificação técnica, onde o controle deve averiguar como os licitantes pretendem executar as respectivas propostas. Uma outra forma de exercer o controle é exigir dos participantes a apresentação de documentos, conforme disposto no art. 29 da Lei n.º 8.666/93 (Licitações e Contratos , de 21 de junho de 1993).

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal, conforme o caso consistirá em:

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CNPJ);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

O controle, ao examinar qualquer processo licitatório, deve recusar qualquer contrato com empresas que se encontrem em débito perante a Lei. Quanto ao cadastro do contribuinte, tanto CNPJ e CPF, este permite a identificação e determina se ele executa suas atividades regularmente em termos tributários.

A exigência da Lei não é incondicional; a própria Constituição Federal trata do assunto, no art. 195, parágrafo 3º, fato observável pelo controle; De acordo com este artigo, “[a] pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social,

como estabelecido em Lei, não poderá contratar com o Poder Público, nem dele receber benefício ou incentivos fiscais ou creditícios” (Constituição Federativa do Brasil, 1988).

Essa exigência não é apenas na fase de contratação e sim também no ato da habilitação. Um outro aspecto a ser observado é a questão da qualificação técnica. O Art. 30 da Lei n.º 8.666 dispõe:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnicos adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

§ 1º...

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo, do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração.

Segundo Gomes, um sistema de controle compreende a estrutura e o processo de controle. A estrutura de controle deve ser desenhada em função das variáveis, chave que derivam do contexto social, e da estratégia da organização, além de levar em consideração as responsabilidades de cada administrador ou encarregado por centros de competência. A estrutura contém, ainda, o sistema de indicadores de informações e de incentivos.

4 LICITAÇÕES

É o procedimento administrativo para contratação de serviços ou aquisição de produtos pelos governos Federal, Estadual, Municipal ou entidades de qualquer natureza. Para licitações, no Brasil, por entidades que faça uso da verba pública, o processo é regulado pela lei ordinária brasileira nº 8666/93.

A Lei das Licitações evitou que se exigisse de forma desnecessária qualificação técnica; ela não proíbe, mas disciplina. Somente poderão ser impostas exigências compatíveis com o mínimo de segurança da Administração Pública. Não se deve levar em consideração somente a questão teórica, mas também as condições práticas de desempenho satisfatórias ao objeto licitado.

Outro aspecto a considerar é a qualificação econômica financeira ao examinar o processo licitatório conforme dispõe o art. 31 da Lei 8.666/93.

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de três (três) meses da data de apresentação da proposta;

A qualificação econômica financeira diz respeito a recursos disponível e satisfatório à execução do objeto contratado. A empresa licitada terá que dispor de recursos para custear as despesas de mão-de-obra, matérias-primas, maquinários e tecnologia, necessárias aos cumprimentos das obrigações advindas do contrato, pois a falta de recursos inviabiliza uma execução satisfatória.

A apresentação das demonstrações contábeis facilita o exame da situação econômica financeira da licitante, podem-se detectar vícios de elaboração, o chamado “Balanço maquiado” e isso ocorrendo, a licitante deverá ser eliminada do processo de concorrência.

O controle interno, ao analisar as licitações, terá que observar se o critério de escolha da modalidade está correto. Elas se diferenciam de acordo com suas variações de complexidade nas três fases: divulgação, proposição e habilitação. Nenhuma licitação poderá ser desencadeada sem que a administração estime os custos da contratação e, a partir daí, defina a modalidade de licitação a ser adotada.

4.1 Edital de Licitação

Os problemas existentes no processo de licitação muitas vezes ocorrem pela equivocada elaboração do Edital, trazendo prejuízos para a Administração Pública. É importante que a análise do edital seja realizada pelo controle interno sobre o ato convocatório que a Lei nº 8.666/93 trata, no art. 40 :

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes.

O citado artigo divide o edital em duas partes: preâmbulo e o corpo. No preâmbulo estão os dados fundamentais sobre a licitação, é informações que permite qualquer pessoa, ao fazer uma simples leitura, identificar o objeto, conhecer o local onde poderá obter maiores informações. No corpo podem-se encontrar as regras fundamentais para a sua existência.

O edital deve ainda indicar a modalidade, regime de execução e o tipo de licitação, data, horário e local de entrega da documentação e da proposta. Caso esses pontos não constem na peça convocatória, a licitação poderá ser invalidada, desde que haja provas que acarretem prejuízos para terceiros; sendo assim, o edital poderá conter outras previsões. Essa liberdade está prevista dentro dos princípios constitucionais e administrativos.

Prevêm-se também condições para a formalização do contrato e a execução da prestação, ou seja, os encargos ou deveres que a administração exige por força de Lei, artigo 56 da Lei 8.666/93.

A comissão de Licitação não tem liberdade para escolher os critérios de julgamento; esses terão que constar no edital de convocação, permitindo que os interessados formulem suas propostas dentro do critério escolhido.

Não é preciso apenas dizer “menor preço” ou “melhor técnica”, é necessário discriminar como serão avaliadas as ofertas de acordo com o art. 40, inciso VII da Lei n.º 8.666/93, que dispõe: “VII – critério para julgamento, com

disposições claras e parâmetros objetivos”. Ao que se mostra, o edital deve conter todas as informações necessárias e importantes pertinentes à licitação.

A Lei permite ainda que seja colocada à disposição dos interessados meios de comunicação à distância (telefones, telex, fax) para dirimir as dificuldades no deslocamento até o local em que serão fornecidas as informações. As condições de pagamento são bastante relevantes. Essas condições deverão ser rigorosamente cumpridas pela Administração Pública, pois se trata de um direito do contratado que não poderá ser violado.

Vários são os critérios para julgamento a serem considerados quanto da elaboração do ato convocatório; os artigos 44 e 45 da Lei de Licitações dispõem o seguinte:

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

A Lei desconsidera qualquer decisão em favor de proposta oferecendo vantagens não implícitas e não expressas; o ato convocatório não precisa prever tal situação, como é o caso do “desconto” ofertado sobre o preço líquido do objeto.

O ato convocatório, ao constar às condições de melhor técnica ou de técnica e preço, deverá enumerar os critérios técnicos. Ao se referir, por exemplo, “melhor técnica”, terá que dizer a qualidade do bem, e se é durável ou não, se é de fácil manutenção, enfim, não deixar dúvidas quanto à vantagem da proposta.

Na elaboração do Edital o controle interno deverá observar se os critérios ali estabelecidos estão em conformidade com a Lei, ou seja, “menor preço”, “melhor técnica” e “técnica e preço”.

O controle interno na Administração Pública deve, sobretudo, possibilitar ao cidadão informações que confirmem transparência à gestão da coisa pública. Desta forma, o sistema integrado de controle interno deve servir como agência de transparência, de responsabilidade e prestação de contas dos recursos públicos.

Os mecanismos de controle se situam em duas esferas interdependentes de ação: os da sociedade em relação ao estado e de um setor a outro da esfera pública.

Os controles da sociedade em relação ao estado são, principalmente, embora de forma não exclusiva, a dimensão eleitoral, o que significa premiar ou punir um governante nas eleições. Essa dimensão requer a existência de liberdade de opinião, de associação e de imprensa, assim como de diversos mecanismos que permitam tanto reivindicar demandas diversas como denunciar certos atos das autoridades públicas. Já os controles de um setor a outro da esfera pública implica a existência de agências e instituições estatais possuidores de poder legal e de fato para realizar ações que vão desde supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado.

Ao percorrer todos os setores administrativos de uma entidade, a controladoria além de conhecer o funcionamento, o custo-benefício e a performance de desempenho do setor, conhece o funcionamento da Administração Pública como um todo.

A controladoria propicia elementos para a busca da modernidade, da qualidade, da transparência e da probidade administrativa.

A transparência se impõe como fundamental para substituir controle burocrático por controles sociais. Se a Administração Pública se torna acessível, faz-se necessário dar maior publicidade às suas ações para poder controlar o bom uso dos recursos utilizados, além de estimular a concorrência entre os fornecedores e a participação da sociedade no processo decisório, dando mais legitimidade à ação estatal.

A idéia de um sistema de controle interno, pautado nos princípios de ética, reflete integridade, representando um passo importante no estabelecimento de uma política consistente de controle da corrupção, mas é somente o início do caminho para uma política de reformas que garantam o controle sustentável da corrupção.

Segundo Gomes, um sistema de controle compreende a estrutura e o processo de controle. A estrutura de controle deve ser desenhada em função das variáveis chave que derivam do contexto social, e da estratégia da organização, além, de levar em consideração as responsabilidades de cada administrador ou

encarregado por centros de competência. A estrutura contém, ainda, o sistema de indicadores de informações e de incentivos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, procuramos mostrar a importância do Controle Interno para a Administração Pública com técnicas modernas de administração e de controle orçamentário revelam que o caminho é manter sistemas apropriados de quantificação dos objetos e metas, mensuração dos custos e apuração dos resultados. Entendemos que a resposta para toda esta indagação que versa sobre o desperdício e mau gerenciamento dos recursos públicos está sobreposta, inicialmente, sobre a ausência de sistema de controle interno.

Os desafios impostos à gestão pública com a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, estão a exigir configurações, mais flexíveis e objetivos de ação, baseadas em informações fornecidas pelos órgãos públicos.

O significativo estágio de desenvolvimento da tecnologia de informações e do ordenamento legal vigente, mostrar o quanto carece a administração pública de um sistema de planejamento e controles eficazes que permitam um acompanhamento sistemático e efetivo das ações do Poder Público.

Vigora na prática administrativa atual, em termos gerais, um modelo de gestão pautado pelo empirismo e absolutamente desprovido de instrumentos minimamente estruturados para garantir o suprimento de informações para ajudar na tomada de decisões.

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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICA

MACHADO, Teixeira Júnior; COSTA REIS, Heraldo. **A Lei 4.320 Comentada**. 28 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

BRASIL, Leis, decretos etc. **Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal**.

BOTELHO, Milton Mendes, **Manual prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal**. Curitiba: Jauá, 2006.

BRASIL, Leis, Decretos etc. Lei 8.666 de 21 junho de 1993.

HOLANDA, Aurélio B. **Dicionário Aurélio**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975

Jildevan Teles Silva
Letícia Varjão Santana

CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MUNICIPAL

Trabalho apresentado à disciplina TCC do Curso de Ciências Contábeis na Faculdade Amadeus, como requisito para obtenção parcial do título de bacharel em Ciências Contábeis.

Nota: _____

Orientador: Prof. Msc. Eduardo de A. Gonçalves

Examinador

Data: __/__/__