



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - SEAD
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO GESTÃO PÚBLICA**

GIANA PATRÍCIA SOBREIRA DE CARVALHO MARTINS

**CONTROLE INTERNO:
FERRAMENTA ESSENCIAL NA GESTÃO DE UM ÓRGÃO PÚBLICO**

**CAMPINA GRANDE/PB
2015**

GIANA PATRÍCIA SOBREIRA DE CARVALHO MARTINS

**CONTROLE INTERNO:
FERRAMENTA ESSENCIAL NA GESTÃO DE UM ÓRGÃO PÚBLICO**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, na modalidade EAD, como requisito para o título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador(a): Ms. EDVANDO FERNANDES GOMES

CAMPINA GRANDE/PB
2015

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

M386c Martins, Giana Patrícia Sobreira de Carvalho
Controle Interno: ferramenta essencial na gestão de um órgão público [manuscrito] / Giana Patrícia Sobreira de Carvalho Martins. - 2015.
44 p.

Digitado.
Monografia (Especialização em Gestão Pública EAD) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância, 2015.

"Orientação: Prof. Ms. Edvando Fernandes Gomes, PROEAD".

1. Gestão Pública. 2. Recurso Público. 3. Controle Interno. I. Título.

21. ed. CDD 362.1

GIANA PATRÍCIA SOBREIRA DE CARVALHO MARTINS

**CONTROLE INTERNO:
FERRAMENTA ESSENCIAL NA GESTÃO DE UM ÓRGÃO PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Gestão Pública da
Universidade Estadual da Paraíba,
como requisito parcial à obtenção do
título de Especialista em Gestão
Pública.

Área de concentração: Gestão
Pública.

Orientador(a): **Ms** Edvando
Fernandes Gomes.

Aprovado em: 28/03/2015

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Ms. Edvando Fernandes Gomes (Orientador)
(Universidade Estadual da Paraíba – UEPB)



Prof. Ms. Edilson Mendes Nunes
(Universidade Estadual da Paraíba – UEPB)



Prof. Ms. Aline Poggi Lins de Lima
(Universidade Estadual da Paraíba – UEPB)

DEDICATÓRIA

A Deus, presença divina em minha vida, que sempre nos mostra caminhos e possibilidades positivas, nos orientando na realização dos nossos sonhos e objetivos.

A minha família, razão de minha vida e felicidade, motivação para busca de novos conhecimentos, crescimento e realizações.

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que de certa forma, consciente ou inconscientemente, me ajudaram ou influenciaram no nascer das ideias para a confecção deste trabalho, que foi feito a partir de observações dos fatos diários no ambiente de trabalho, nas transformações observadas ao longo do tempo, nos exemplos das diversas pessoas que fizeram parte de minha formação profissional. Aqueles mais próximos, como minha família, que contribuíram com incentivos, paciência e disponibilidade, aos professores e orientadores, que numa forma inovadora de ensinar, colocaram-se sempre disponíveis para ajudar e orientar, meu sincero e respeitoso agradecimento.

RESUMO

Diante das atuais mudanças que estão sendo implantadas na administração pública, com relação ao novo modelo de gestão que cada vez mais aproxima a sociedade, ouvindo suas necessidades, discutindo e elegendo prioridades para transformarem-se em ações de governo no seu orçamento público, é de imperiosa necessidade que cada unidade gestora tenha um sistema de controle interno, atuando dentro de cada órgão. Mesmo existindo o órgão central de controle interno do poder executivo. O que este trabalho tenta enfatizar é que só com um acompanhamento de gestão contínuo, concomitante com as ações realizadas, sobre determinado gasto e com mecanismos de controle atuando dentro da gestão, identificando as possíveis falhas e os acertos existentes, gerando informações atualizadas que reflitam a real situação organizacional, técnica e financeira da gestão, é que poderá ser minimizada a margem de erros que poderão gerar desperdício dos recursos públicos. Todo recurso público deve ser utilizado com responsabilidade. Para que isto aconteça devem existir sistemas de controle que deem segurança ao gestor em autorizar determinado gasto público. Estes sistemas devem ser coordenados por servidores que tenham conhecimento da realidade de cada órgão. Com certeza a sociedade estará vigilante e pronta para exercer seu papel de cidadã, através dos mecanismos de acesso a informação, que se encontram disponíveis para ela fazer o controle social. Então devemos também e previamente ao controle social, tentar eliminar as possíveis falhas e oferecer informações limpas, coerentes e que demonstrem uma utilização responsável dos recursos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Controle; Gestão; Recurso Público

ABSTRACT

Given the current changes that are being implemented in public administration, regarding the new management model that increasingly approaches the society, listening to their needs, discussing and choosing priorities to turn into government actions in its public budget; is of urgent necessity for each management unit to have a system of internal control, acting within each organ. Even existing the central organ of internal control of the executive branch. What this paper tries to emphasize is that only with a continuous management monitoring, concurrent with the actions taken, about certain expense and with controlling mechanisms acting within the management, identifying existing failures and successes, providing updated information that reflects the real organizational, technical and financial situation of the management, is that the margin of error that may generate waste of public resources can be minimized. All public resource must be used responsibly. For this to happen there must be controlling systems that give security to the manager to allow certain public spending. These systems must be coordinated by an employee that is aware of the activities of the agency. Surely the society will be vigilant and ready to play its role as citizen, through the mechanisms of access to information, which are available for her to do the social control. So we must also previously to social control, try to eliminate possible failures and provide clean and consistent information that demonstrate a responsible use of the public resources.

KEYWORDS: Control; Management; Public Resource

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: EVOLUÇÃO DOS NORMATIVOS DE CONTROLE INTERNO NO BRASIL.....18

QUADRO 2: INSTRUMENTOS DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO.....35

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 PROBLEMATIZAÇÃO.....	13
1.2 JUSTIFICATIVA.....	14
1.3 OBJETIVOS.....	16
1.3.1 OBJETIVO GERAL.....	16
1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	16
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	17
2.1 CONCEITO CONTROLE INTERNO.....	17
2.2 EVOLUÇÃO DO CONTROLE INTERNO NO BRASIL.....	18
2.3 CARACTERÍSTICAS DO CONTROLE.....	21
2.4 FORMAS DE CONTROLE.....	22
2.5 DISTINÇÃO ENTRE CONTROLE INTERNO E ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO.....	24
2.6 CONTROLE SOCIAL.....	25
2.7 GESTÃO PÚBLICA.....	26
2.8 CONCEITOS INTRODUZIDOS NA GESTÃO PÚBLICA.....	28
3 METODOLOGIA	29
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	30
4.1 UMA BREVE ANÁLISE DA SITUAÇÃO EXISTENTE.....	31
4.2 FORMAS DE INTRODUÇÃO DO CONTROLE INTERNO JUNTO AOS SETORES DO ÓRGÃO.....	32
4.3 COMO IMPLEMENTAR ROTINAS DO CONTROLE INTERNO NOS ENTES PÚBLICOS.....	34
4.4 BENEFÍCIOS DO ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA.....	41
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
REFERÊNCIAS	45

1 INTRODUÇÃO

Muito se fala hoje em escassez dos recursos públicos, em todos os sentidos, desde a escassez dos recursos financeiros, passando pela escassez de recursos humanos, dos espaços físicos, da falta de capacitação, até mesmo da falta de cuidado com o nosso meio ambiente e principalmente da tão falada falta de tempo. Esta situação é real em todos os seguimentos da sociedade, apesar da tecnologia andar a passos galopantes, parece que cada vez mais nos falta alguma coisa, algo que podemos fazer melhor, aproveitar melhor, redimensionar, redirecionar, reaproveitar, e ficamos meio que na contra mão da história, tendo tanto a fazer e achando que temos tão pouco.

Conhecendo de perto a realidade de uma estrutura pública, vivenciando o dia-a-dia de uma organização, pode-se verificar que a administração pública nos últimos tempos tem evoluído bastante, tem tentado se adequar as transformações sociais e culturais que foram acontecendo ao passar do tempo, porém é necessário mais que boa vontade, se faz necessário uma mudança quase que cultural, ou, até mesmo, uma questão de educação que demandaria ações educativas a fim de criar novos hábitos com relação à coisa pública, começando desde a educação fundamental, passando pelo ensino médio, quiçá implantando disciplinas, já abolidas do calendário educacional, como por exemplo, Educação Moral e Cívica – EMC, que ensinava valores éticos e morais, como ser um cidadão com direitos e deveres a cumprir.

Medidas Educacionais para funcionarem em longo prazo, medidas preventivas para serem utilizadas de imediato, quando a forma certa de se fazer fica abandonada, fica relegada a segundo plano, quando os interesses principais são os mais diversos, com exceção do que realmente é essencial e primordial, necessário se faz a ação urgente do controle, com todos os seus métodos e critérios a serem adotados e seguidos.

A concretização do processo para reduzir as enormes desigualdades socioeconômicas e ambientais no Brasil exige uma administração pública competente. Assim, fica cada vez mais evidenciada nos processos simultâneos de globalização e descentralização a necessidade de fortalecer o pape do gestor público, estimulando, além da participação popular, que busquem novos modelos e formas de organização administrativo-institucional da ação do estado. Nesse sentido, a administração pública no Brasil necessita absorver a concepção de que a sua função é responder às demandas da sociedade por bens e serviços públicos de qualidade, e de forma transparente, evitando submeter-se às pressões espúrias ou a privilegiar os interesses dos grupos detentores do poder político e econômico. (Matias-Pereira, 2012, p.28).

No serviço público, cada vez mais, é necessário medidas de controle seja externo ou interno, sejam medidas educativas, coercitivas, sejam aplicação de legislação que cada vez

mais cobrem dos gestores compromisso com o bem público, compromisso com uma sociedade tão carente de cuidados básicos. Vamos fazer valer a máxima de que “sabendo usar não irá faltar”, infelizmente o que constatamos na realidade é exatamente o inverso, ou seja, tanto os agentes públicos, quanto a própria sociedade, praticam um comportamento inadequado de menosprezo pelo bem público, como se, por ser público, não fosse de ninguém, ora, o pensamento deve ser o inverso, por ser público é de todos e, sendo de todos, todos devem cuidar para que sempre esteja disponível e para que nunca falte.

Desta forma verificamos que para se obter um resultado na sua totalidade, deve ser implantado em cada unidade orçamentária, um ritual a ser seguido, a esse ritual, a esse rol de procedimentos, chama-se controle interno, que nada mais é que a forma de verificar in loco, de fazer os acertos e correções antes da tarefa, da despesa, do procedimento, efetivamente concluído, em outras palavras, é verificar cada atividade, cada ação, desde o seu planejamento até a sua execução, envolvendo os setores interessados, fazendo com que o usuário fim, tenha conhecimento do que é necessário, do passo a passo para que tal ação se realize.

Para isso acontecer é necessária uma equipe entrosada, que tenha trânsito e comunicação livre e desembaraçada dentro da instituição, trazendo o problema de uma unidade técnica para que a administração tome conhecimento e ajude no desenrolar daquele problema e vice-versa, fazendo também a outra mão da história, mostrando para o corpo técnico as dificuldades que o corpo administrativo tem para ajudar na execução de um projeto de outra equipe.

Assim o controle interno deve funcionar como um intermediador de ações e sugestões para a satisfação das necessidades e dos objetivos daquela determinada instituição, evitando desperdícios, mal utilização dos recursos públicos e consequentes penalidades para seus gestores e como um gerenciador de informações auxilie na tomada de decisões, ou seja, é peça fundamental e indispensável para a boa gerência da administração pública atual.

O princípio da eficiência é destacado por Meirelles (2007) como um dos deveres da administração. Eficiência, para o autor, é que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Para o autor é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (Matias-Pereira, 2012, p.28).

A busca pela eficiência na gestão pública brasileira e pelo equilíbrio fiscal nas contas

públicas ganhou um enfoque especial a partir de maio de 2000 com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, passando os governantes a terem uma preocupação maior com o Controle na Administração Pública e todas as implicações e sanções previstas nesta Lei, no que diz respeito a mal utilização dos recursos públicos o que implica em se afirmar a importância do controle das finanças públicas nacionais, razão pela qual pretende-se, com o presente trabalho, enfatizar o assunto expondo sua relevância para o momento atual brasileiro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Controle Interno convergem para o implemento de ações planejadas e transparentes, com procedimentos de gestão administrativa, voltados à obtenção do equilíbrio orçamentário e financeiro

<p>RESPONSABILIDADE É</p> <p>Planejar: PPA, LDO, LOA</p> <p>SOLUÇÃO DE PROBLEMAS CONCRETOS</p> <p>Controlar: ARRECADAÇÃO PRÓPRIA, EXECUÇÃO DA DESPESA, LIMITES DE DESPESAS/DÍVIDA.</p> <p>Informar: RELATÓRIOS, DEMONSTRATIVOS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS – INTERNET</p>

http://lms.ead1.com.br/webfolio/Mod1750/mod_controle_interno_e_externo_da_gestao_publica_v3.pdf - acessado em 15/03/2015

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

A realidade atual da administração pública, em quase todos os seus segmentos, é de uma escassez gritante. Faltam desde espaços físicos suficientes e decentes para acomodar os servidores, como também para atender a sociedade que procura o serviço público; se formos falar em pessoal e pessoal qualificado, aí sim, encontramos uma realidade ainda mais complicada e de difícil solução.

Desta forma, para conseguirmos implantar controle interno dentro de cada unidade gestora, iremos nos deparar de início com muitos obstáculos a serem transpostos, tais como:

- Escassez de recursos humanos;
- Indisponibilidade de recursos financeiros para obtenção de instrumentos que possam compor um setor, com um mínimo de condições físicas, para iniciar um trabalho de controle;
- O aspecto cultural que, infelizmente, ainda está impregnado, em muitos servidores, que não tem o zelo suficiente e necessário para com a coisa pública, persistindo na

ideia de que o bem público pode ser descartado, ou pior ainda, confundindo muitas vezes o que é público e o que é particular;

- A dificuldade de aceitação de novas ideias, onde o continuísmo na maneira de executar as tarefas, mesmo sem saber a razão, de porque é feito daquela forma, ainda existe;
- O descaso com os usuários que procuram o serviço público é alarmante;
- Falta de capacitação dos recursos humanos em todos os aspectos, desde treinamentos dentro das atividades que executam, com a finalidade de capacitar os agentes públicos para prestarem um melhor serviço a sociedade, como também, treinamentos motivacionais, para que o servidor descubra a sua importância e o seu valor dentro da gestão pública;
- Chegando finalmente à falta de revisão dos salários pagos, que geralmente, são defasados e não acompanham a inflação que assola o país.

Enfim, a tarefa é árdua, mas não impossível, pelo contrário, devemos transpor as barreiras, os obstáculos, para conseguirmos implementar uma melhor administração.

O esforço para melhorar o desempenho dos governos passa pela formação de equipes de trabalho comprometidas com as instituições e com as missões primordiais do Estado, especialmente com a prestação de serviços de qualidade à população e com a geração de estímulos ao desenvolvimento econômico do país. (Matias-Pereira, 2012, P. 28).

Devemos ter em mente que o trabalho executado deve ser para a sociedade, que é quem paga nossos salários através de uma carga tributária enorme, e não para um determinado governo. O trabalho realizado, as ações implementadas, os projetos que conseguem sair do papel de uma peça orçamentária e ganhar forma, força e vida junto à sociedade é que faz a diferença na boa gestão dos recursos públicos.

1.2 JUSTIFICATIVA

A ideia principal de se implantar um controle interno dentro dos órgãos, mais próximo de cada gestor, mesmo já existindo ligado a administração geral, ou seja, ao poder executivo do governo do estado, um órgão centralizado do controle interno estadual, deve-se ao fato da necessidade deste controle iniciar-se, até mesmo na elaboração do orçamento, no planejamento inicial da despesa, a fim de ser eliminada, consideravelmente, a possibilidade de

uma execução orçamentária com falhas e vícios, auxiliando nas correções e prevenções de erros processuais, administrativos, técnicos entre outros.

O Controle Interno é uma exigência legal, entretanto, sua existência se justifica primordialmente para promover a otimização dos escassos recursos públicos; é um mecanismo de promoção da defesa do patrimônio público, em especial, no tocante à vigilância dos índices da dívida pública. Faz parte da Administração, subordina-se ao administrador, tendo por função acompanhar a execução dos atos, indicando, em caráter opinativo, preventiva ou corretivamente, ações a serem desempenhadas com vistas ao atendimento da legislação. Constitui-se em um valioso instrumento para o processo decisório e o direcionamento das ações governamentais, via planejamento. http://lms.ead1.com.br/webfolio/Mod1750/mod_controle_interno_e_externo_da_gestao_publica_v3.pdf - acesso em 15/03/2015.

Apesar de não existir a obrigatoriedade de termos um controle interno dentro de cada unidade gestora do poder executivo, devido a existência da unidade de controle central é bastante salutar a ideia deste controle existir, e é claro, ter suas orientações e normatizações dentro dos parâmetros já desenvolvidos pela unidade central de controle do governo do estado.

Quanto maior o controle, menor os riscos da gestão. Controle e riscos, são grandezas inversamente proporcionais.

Sabe-se que implantar um controle interno num órgão é tarefa árdua na realidade atual da gestão pública, pois é necessário recursos humanos, onde não há; recursos financeiros, onde são cada vez mais escassos; instalações e equipamentos, que passa por mais despesas que necessitam de mais recursos financeiros; enfim, é difícil adequar e disponibilizar recursos para um setor que vai apontar erros, falhas e descompassos de uma administração, porém é de extrema necessidade esta mobilização. Nesta época de transparência, rapidez nas respostas das demandas e acesso a documentos públicos e ações governamentais, é essencial para qualquer gestão um bom sistema de controle.

Pode-se afirmar, por fim, que as avaliações de políticas e programas permitem que formuladores e implementadores tomem decisões de forma mais consistente, com maior conhecimento, otimizando o resultado do gasto público e superando pontos de estrangulamento. Nesse sentido, apresenta-se como um mecanismo relevante de responsabilização pelas decisões e ações implementadas perante o Legislativo e cidadãos. A avaliação, a partir da percepção do cidadão, viabiliza o controle social sobre o uso de recursos públicos. (Matias-Pereira, 2012, P. 120).

Para o controle interno funcionar bem, a matéria principal e indispensável é a informação. Desta forma é necessário o comprometimento de todos os setores do órgão, para serem fornecidas as informações necessárias, confiáveis, claras e objetivas, em tempo hábil para a produção de documentos e relatórios, que possam servir para tomada de decisões.

O Controle interno existe para ajudar o gestor a fazer o certo, tendo como maior objetivo a proteção ao patrimônio público e a satisfação das necessidades básicas da sociedade, de forma eficiente e eficaz.

Toda a burocracia existente na administração pública não existe por acaso, ela tem a finalidade maior de, pelo menos, tentar proteger o patrimônio público, através de suas leis, normas e procedimentos formais.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GERAL

Demonstrar a importância do controle interno como fonte de auxílio na condução da execução da gestão, com vistas de administrar, da melhor maneira possível, os recursos públicos, oferecendo serviços com eficácia e eficiência à sociedade.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conhecer a estrutura existente do controle interno e quais os mecanismos de melhoria que possam otimizar a utilização dos recursos públicos.
- Analisar a efetiva ação do controle interno existente, atuando dentro de cada unidade menor, dentro de cada estrutura ou unidade orçamentária da gestão pública.
- Propor a estruturação de um setor de controle interno ou de sistemas de controle interno dentro de cada unidade gestora da administração pública.

Neste capítulo vimos que devemos eliminar as causas dos erros e vícios nos procedimentos administrativos, através de normatizações. Por mais que exista uma rotina nos procedimentos dentro da administração pública, isto não deve significar que as atividades sejam feitas de forma repetitivas sem um maior cuidado e análise, pois por menor que seja, haverá sempre peculiaridades que marcarão as diferenças de um procedimento para outro. Nada é exatamente igual.

Abordaremos no próximo capítulo alguns conceitos, tipos, formas e sujeitos do controle na visão de alguns estudiosos neste campo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A preocupação com a boa utilização dos recursos públicos está presente desde sempre, pois todos sabem que quem recebe e utiliza tais recursos, tem por obrigação prestar contas do mesmo. Como sabemos, mesmo nas legislações mais antigas já existia menção sobre a preocupação na forma de controlar os gastos públicos e de sua utilização com eficiência, legalidade e responsabilidade. Com o passar do tempo esta preocupação foi só aumentando, e hoje, devido à globalização novas legislações, novos autores, novos organismos, estão surgindo para dá suporte aos gestores na busca por uma gestão que apresente bons resultados e vislumbre sempre o objetivo maior de atender aos anseios da coletividade.

2.1 CONCEITOS DE CONTROLE INTERNO

O controle interno deve normatizar procedimentos para facilitar sua ação e orientar os servidores envolvidos no processo. Normatizar é organizar, encontrar meios, não significa burocratizar. Através destes dois conceitos abaixo, podemos verificar o objetivo maior do controle interno e como de uma forma geral ele pode ser feito.

O controle interno na administração pública é a verificação da conformidade da atuação desta a um padrão, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado. (Botelho, 2011, p.23).

O controle interno pode ser entendido como todas as ações e medidas adotadas numa entidade, destinadas a prevenir e salvaguardar o patrimônio daquela, bem como acompanhar os processos e rotinas ali existentes. (Quintana, 2011, p.145).

A partir daí verificamos que a estrutura atual do controle interno em quase sua totalidade é composta a partir da existência de um órgão central de controle ligado à estrutura do poder executivo estadual, que é responsável pelo controle de toda estrutura dos órgãos que compõem a administração estadual, como bem está definido através dos conceitos abaixo apresentados.

O sistema de controle interno da administração pública decorre do poder de fiscalização que esta exerce, através de órgãos integrantes do próprio poder executivo, de forma ampla sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito. (Amorim, 2008, p.163).

O controle interno é aquele realizado por estruturas organizacionais instituídas no âmbito da própria entidade controlada, compreendendo um conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos estruturados e integrados. Tem como propósito garantir que os objetivos organizacionais sejam alcançados, assim como evidenciar eventuais desvios e indicar as correções e ajustes que se mostrem necessários ou oportunos. (Albuquerque, Claudiano Manuel de, 2013, p. 393).

2.2 EVOLUÇÃO DO CONTROLE INTERNO NO BRASIL

O Controle Interno, não é novidade na legislação pública, sempre houve o cuidado, a preocupação com a coisa pública, como fazer, como administrar com prudência e responsabilidade.

Faremos um pequeno histórico das principais Legislações que citam a necessidade de implantação do Controle Interno dentro da administração pública.

QUADRO 1: EVOLUÇÃO DOS NORMATIVOS DE CONTROLE INTERNO NO BRASIL

ANO	LEGISLAÇÃO
1964 – Lei 4320	Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá: I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.
	Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.
	Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.
	Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75. Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.
	Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.
Decreto-Lei 200 de 1967	Art. 6º. As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento. II - Coordenação. III - Descentralização.

	<p>IV - Delegação de Competência. V - Contrôle.</p>
<p>CONSTITUIÇÃO FEDERAL – 1988</p>	<p>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.</p> <p>Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.</p>
	<p>Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:</p> <p>I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;</p> <p>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;</p> <p>III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;</p> <p>IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 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.</p>
	<p>Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.</p> <p>Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.</p>
<p>LRF – Lei Complementar 101 – 2000</p>	<p>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.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.</p>
	<p>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:</p> <p>I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;</p> <p>II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;</p> <p>III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;</p> <p>IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;</p> <p>V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;</p> <p>VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais,</p>

	<p>quando houver.</p> <p>§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:</p> <p>I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;</p> <p>II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;</p> <p>III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;</p> <p>IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;</p> <p>V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.</p> <p>§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.</p> <p>§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.</p>
<p>NORMAS</p> <p>BRASILEIRAS DE</p> <p>CONTABILIDADE –</p> <p>NBCT-16.8</p>	<p>NBC T 16.8 – CONTROLE INTERNO</p> <p>Esta Norma estabelece referenciais para o controle interno como suporte do sistema de informação contábil, no sentido de minimizar riscos e dar efetividade às informações da contabilidade, visando contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público.</p>

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, 2015.

Como podemos ver, não estamos tratando de nenhuma inovação ou introdução de novo conceito o controle está previsto e determinado desde os primórdios das legislações que tratam sobre administração e finanças públicas.

A administração pública, num sentido amplo, deve ser entendida como todo sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, n processos, instituições e outras formas de conduta humana que determinam a forma de distribuir e exercer a autoridade política e de atender aos interesses públicos. (Matias-Pereira, 2012, P. 32).

Toda a legislação já existente que norteia e orienta as ações do órgão, de certa forma, não deixa de ser um indicativo de controle, por exemplo, a Lei 8666/93, a Lei do Pregão 10520/2002, a Lei de Acesso a Informação 12527/2011, os decretos estaduais, os sistemas estaduais que gerenciam atividades administrativas como almoxarifado, frota de veículos, patrimônio, entre outros, todos estes sistemas existentes, não deixam de serem mecanismos de execução que facilitam o controle interno, ou seja, são instrumentos que viabilizam a realização do controle interno, desde que utilizados com responsabilidade, compromisso e correção.

2.3 CARACTERÍSTICAS DO CONTROLE

Existem várias formas de estudarmos ou entendermos o controle dentro da administração pública, são várias maneiras de classifica-lo ou subdividi-lo com relação a alguns aspectos que comumente utilizamos para melhor empregar determinado tipo, diante da necessidade existente.

Uma das principais classificações do controle é com relação ao tipo, podendo ser interno ou externo de acordo com quem irá aplicar as normas de verificação do controle propriamente dito, ou seja, de acordo com quem irá realizar as inspeções, fiscalizações, auditorias.

O controle interno é realizado pelo próprio órgão executor no âmbito de sua própria administração, exercido de forma adequada, capaz de propiciar uma razoável margem de garantia de que os objetivos e metas serão atingidos e maneira eficaz, eficiente e com a necessária economicidade. (Botelho, 2011, p.27).

O objetivo do controle interno é funcionar, simultaneamente, como um mecanismo de auxílio para o administrador público e instrumento de proteção e defesa do cidadão. O controle contribui para que os objetivos da organização pública sejam alcançados e que as ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz. O resultado disto é uma verdadeira salvaguarda dos recursos públicos contra o desperdício, o abuso, aos erros, as fraudes e as irregularidades. (Castro, 2008, p. 45). http://lms.ead1.com.br/webfolio/Mod1750/mod_controle_interno_e_externo_da_gestao_publica_v3.pdf - acessado em 15/05/2015.

Já com o controle externo, ocorre que todos os mecanismos de avaliação da gestão são aplicados por órgão competentes para auditarem e fiscalizarem a administração dos diversos órgãos que compõem a administração pública estadual.

É o controle externo efetuado por órgão estranho à Administração Pública responsável pelo ato controlado. (Botelho, 2011, p.26).

É aquele realizado pelo Poder Legislativo, com auxílio das cortes de contas, compreendendo também um conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos estruturados e integrados. (Albuquerque, Claudiano Manuel de, 2013, pag. 401).

De acordo com o que vimos até aqui a principal diferença entre Controle Interno e Externo, como a própria expressão já nos conduz a concluir, é que no controle interno as normas são aplicadas e avaliadas por órgão que compõe o poder executivo, atuando, de certa maneira como órgão orientador; enquanto que o Controle Externo, também como nos leva a

deduzir, é aquele controle feito por órgão à parte do poder executivo central, tendo uma função fiscalizadora e por consequência punitiva.

O controle interno é aquele exercido por estruturas administrativas integrantes da própria organização controlada, enquanto que o controle externo exige que a atividade seja realizada por instituição independente, de forma a garantir a necessária isenção na apreciação e julgamento. (Albuquerque, Claudiano Manuel de, 2013, pag. 410).

De acordo com o que estabelece a Constituição Federal no seu art. 70, parágrafo único:

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

Ou seja, todo aquele que, de qualquer forma, esteja com recurso público, deve, invariavelmente, utilizá-lo de forma responsável, eficiente, legal e transparente, prestando contas, não apenas do valor utilizado, mas da forma como foi utilizado, pois a origem de todo recurso público é proveniente da sociedade e é a ela que devemos prestar contas.

2.4 FORMAS DE CONTROLE

De acordo com a lei 4320/1964 no seu art. 77, A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Podemos verificar que já existia uma preocupação do legislador em acompanhar a execução da despesa no seu passo a passo, na intenção de não só corrigir, mas principalmente, evitar a ocorrência de falhas no processo de execução da despesa, permitindo que sejam verificados possíveis desvios ou má utilização dos recursos públicos e sua possível correção em tempo hábil.

É necessário alertar que a realização da avaliação somente ao final de uma intervenção governamental, com vistas ao exame do cumprimento das metas estabelecidas, é uma decisão equivocada por parte do gestor público. A avaliação se faz necessária no acompanhamento da implementação de um programa ou política pública, com vista a orientar as decisões sobre a manutenção ou interrupção deste, a redefinição de metas, além de permitir a correção de eventuais distorções. Uma avaliação consistente se apresenta, portanto, como um mecanismo que contribui para redesenhar uma política. (Matias-Pereira, 2012, P. 119).

Controle Prévio ou Preventivo: Talvez a forma mais importante de proceder com controle, seja o prévio, pois este vai agir anteriormente a ação. É quando são definidos formas e meios de execução, verificação de necessidade e disponibilidade de recursos. É o tipo de controle que vai atuar numa das coisas mais importantes na administração, que é o bom senso. Pois sabemos muito bem, que não é apenas necessário seguir o que a lei determina, pois uma ação pode estar formalmente legal, mas não ser uma ação que atenda ou atente para o princípio da moralidade. É exatamente aí que o bom senso deve falar mais alto. Mas só alcançamos este nível, quando temos um controle devidamente instalado e funcionando, preferencialmente de forma preventiva, que é quando são utilizadas formas educativas, junto ao servidor, e do controle propriamente dito, no acompanhamento de toda a ação.

É o controle que antecede a conclusão ou operatividade do ato, como requisito para sua eficácia, exercido a partir da projeção dos dados reais e pela comparação dos resultados prováveis com aqueles que se pretende alcançar. (Botelho, 2003, pag 27).

Por controle prévio pode-se citar a análise dos contratos firmados entre governo e empresas, antes da liquidação da despesa, apurando-se assim eventuais irregularidades antes mesmo de sua execução. (Quintana, et al. 2011, p.143).

Controle Concomitante ou Sucessivo: É aquele feito paralelamente a execução do ato ou ação, ou seja, é o que atualmente, realmente é executado dentro das administrações públicas do nosso estado, quando, por exemplo, um determinado órgão, envia através de sistemas informatizados, documentos solicitando o registro de um contrato ou de uma licitação, para o órgão central de controle interno do nosso poder executivo, e este órgão devolve com uma afirmativa, neste caso o registro solicitado, ou com uma negativa, informando a falta de algum documento ou erro em alguma parte da documentação enviada, isto é uma forma de controle concomitante, a ação vai sendo corrigida e adequada as formas legais durante a sua execução.

É aquele que acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação; é o controle no momento do ato ou fato, evitando o cometimento de falhas, desvios ou fraudes. (Botelho, 2003, p. 27).

Ele é exercido por meio de relatórios periódicos que permitam acompanhar o andamento dos processos de despesa durante o exercício. Destaca-se nesse aspecto o importante papel da transparência nas ações governamentais, para que a sociedade possa acompanhar e denunciar casos de disfunções. (Quintana, et al., 2011, p.143 e 144).

Controle Subsequente ou Corretivo: Mesmo depois de toda ação ou todo ato terem sido executados, deve ser feito, e é feito, o controle subsequente, este controle é feito pelo órgão central de controle do governo do estado, quando de suas auditorias periódicas, quando analisam os procedimentos da execução das ações nos órgão, e se foram atingidas os objetivos das metas e ações definidos no orçamento anual.

É o que se efetiva após a conclusão do ato controlado, visando corrigir eventuais defeitos, declarar a sua nulidade ou dar-lhes eficácia. (Botelho, 2003 – p. 27).

O Controle subsequente realiza-se após a efetivação das despesas, por exemplo, após o término do exercício, com a apuração e apresentação de balancetes, balanços integrantes dos relatórios da prestação de contas. A cada exercício findo, os órgãos da administração pública devem elaborar e encaminhar aos Tribunais de Contas a prestação de contas para que esse as aprecie e emita parecer prévio. (Quintana, et al., 2011, p.144).

2.5 DISTINÇÃO ENTRE CONTROLES INTERNOS E ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO

Controles Internos (sistemas e procedimentos): Conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados.

Órgãos de Controle Interno (organizações e Instituições): Unidades administrativas integrantes dos sistemas de controle interno da administração pública federal ou estadual, incumbidos, dentre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos, bem como do apoio às atividades do controle externo exercidas pelo Tribunal. (Albuquerque, Claudiano Manuel de, 2013, p. 393).

Para atingirmos um nível de satisfação e confiabilidade dentro da administração pública, devemos ter uma sincronia com estas duas formas de controlar. Devemos ter o órgão maior e centralizador, responsável pelo controle interno no âmbito da administração pública do estado; e dentro de cada unidade gestora, devemos também, ter sistemas e procedimentos de controle, compostos por normativos, atividades, planejamentos, sistemas informatizados e uma equipe interna que possa coordenar e gerir da maneira mais eficaz as informações, objetivando disponibilizar informações corretas e coerentes, não só para os gestores, como também, quando solicitado, para o controle interno central. E principalmente ao vislumbrar alguma inconsistência, procurar o auxílio do órgão central de controle interno, para ser orientado de como evitar as falhas que possam surgir no desenrolar de determinada ação.

2.6 CONTROLE SOCIAL

Como já podemos verificar ao longo das observações efetuadas durante a realização deste trabalho, bem como de toda a legislação e doutrina existente, e principalmente, verificando e vivenciando as transformações que ocorreram e continuam ocorrendo no âmbito da administração pública, temos verificado que quando falamos em controle na gestão pública e suas modalidades, seja interno ou externo e os seus desdobramentos, não podemos deixar de falar em outra modalidade de controle que a cada dia ganha mais força e é procurado em suas mais diversas formas que é o CONTROLE SOCIAL.

Portanto, o controle social é tema atual, de interesse tanto do Estado quanto da sociedade. Mais do que isso, o controle social tornou-se atitude concreta em muitas instâncias. Há uma diversidade de iniciativas acontecendo, seja no interior das instituições civis, seja nos organismos públicos, que procuram mostrar ao cidadão a necessidade de zelar pelo que é de interesse comum, pelo que é de todos. <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial.pdf> - acesso 15/03/2015.

Podemos até dizer que o controle social, vem interferindo, sutilmente, na forma de administrar, pois quando sabemos que todas as nossas ações, serão alvo de observação, avaliação e cobrança, por parte da sociedade, por consequência, começamos a tratar com mais zelo, cuidado e controle da nossa administração.

As ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação. A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos. Assim, o cidadão tem o direito não só de escolher, de quatro em quatro anos, seus representantes, mas também de acompanhar de perto, durante todo o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas. <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlsocial/> - acesso 15/03/2015.

Diante desse cenário, onde a sociedade pode e deve participar, desde o planejamento das ações do governo através do orçamento participativo até a efetiva cobrança do que foi executado é que, cada vez mais os gestores devem preocupar-se com a utilização correta e com o mínimo de falhas possível, evitando desta forma maior desperdícios de recursos públicos.

2.7 GESTÃO PÚBLICA

Muito se tem falado em Gestão Pública, nem sempre como gostaríamos de ouvir. Quase sempre o termo vem ligado a notícias de escândalos, corrupções, interferência política nas gestões em todos os seus níveis, enfim, notícias que estão na contra mão do que se espera de gestores públicos comprometidos com o seu papel maior, que é atender aos anseios e necessidades da sociedade.

As transformações em curso no mundo contemporâneo, que pro também evocam incertezas no ambiente, também estão gerando novas oportunidades e impulsionando avanços tanto no setor privado como no público. Podemos argumentar, frente a essa tendência, que os esforços para viabilizar a inclusão, redução da desigualdade, manutenção do crescimento econômico sustentável e a melhoria das condições socioambientais são os principais desafios com que grande parte dos governantes, especialmente na América Latina, se defronta nesta segunda década do século XXI. (Matias-Pereira, 2012, P. 30).

E é exatamente o que estamos assistindo, ou pelo menos, para onde devemos caminhar, para uma mudança na forma da gestão. Não é mais concebível a sociedade cruzar os braços, diante de tantos atropelos administrativos, onde o principal prejudicado é ela mesma.

Ao administrador público só é permitido fazer o que a lei determina, então que seja feito tudo que a lei determina e como a lei determina desta forma a sociedade será beneficiada, terá seus recursos devolvidos em forma da prestação de bons serviços em todas as áreas.

A modernização da Administração Pública, num sentido amplo, deve buscar de forma permanente a estruturação de um modelo de gestão que possa alcançar os seus diversos objetivos, tendo como preocupação de fundo a questão da sustentabilidade, como por exemplo: melhorar a qualidade da oferta de serviços à população, aperfeiçoar o sistema e controle social da Administração Pública, elevar a transparência e combater a corrupção, promover a valorização do servidor público, entre outros. (Matias-Pereira, 2010, P. 247).

Sabemos que toda essa transformação que vem sendo implantada desde as mudanças na Nova Contabilidade Pública, nos seus lançamentos, no seu plano de contas, na maneira de uniformizar os lançamentos contábeis para que todos falem e entendam numa mesma linguagem; as leis de acesso à informação, que vem trazendo o cidadão para busca de um conhecimento mais fácil e ágil; os portais de transparência dos órgãos públicos; as ouvidorias existentes nos Tribunais de Contas, Ministério Público, Controladorias e tantos outros; tudo

isto são mecanismos de adequação a um novo cenário na administração pública. Os tempos são outros, a globalização teve uma grande parte de responsabilidade sobre todas estas mudanças. Devemos nos adequar cada vez mais, para prestar serviços de qualidade a uma sociedade que está também, cada vez mais em busca de conhecimentos, esclarecimentos, respostas, cobrando o que lhe é devido.

A transformação na Administração Pública requer mudanças estruturais, de regras e processos, e medidas efetivas para criar novos sistemas de valores. O sucesso desse novo modelo de gestão, deve-se ressaltar, passa pelo interesse de cada organização e de cada servidor de atingir esses objetivos. Isso exige que tanto as instituições como o servidor tenham uma postura mais flexível, criativa e empreendedora. Por sua vez, as diferenças de desempenho e de alcance de resultados precisam ser valorizadas na Administração Pública. (Matias-Pereira, 2010, P. 246).

Transformar, mudar, sair da zona de conforto, enfrentar e vencer obstáculos, modificar costumes, hábitos, conceitos e práticas de uma vida toda. É isto que precisamos enfrentar e realmente, pelo menos, tentar modificar. A cultura do serviço e do servidor público carrega este estigma, de um serviço relapso, negligente e de servidores despreparados, mal educados, descompromissados.

O servidor público tem que sair da sua zona de conforto e fazer por merecer melhores salários, não só cobrá-los; por sua vez a administração deve remunerar de forma digna e condizente com o trabalho executado, com a dedicação prestada, com o empenho atribuído em cada dia de trabalho do seu servidor. Deve haver uma política de incentivo salarial, deve haver uma capacitação profissional. O mal deve ser tratado pela raiz. A partir do momento que capacitamos nossos agentes públicos, que remuneramos de forma justa, que damos condições físicas e estruturais de trabalho, a consequência de tudo isto só pode ser o bom desempenho de suas atividades e por consequência ainda e principalmente, a prestação de um bom serviço público e de um bom atendimento a sociedade.

Essas medidas, portanto, devem ter como propósito melhorar a qualidade da prestação de serviço público na perspectiva de quem o usa e possibilitar o aprendizado social da cidadania. Administração Pública, por sua vez, tem como objetivo principal a promoção da pessoa humana e do seu desenvolvimento integral em liberdade. Para isso deve atuar de maneira eficiente, eficaz e efetiva para viabilizar e garantir os direitos do cidadão que estão consagrados na Constituição do Brasil. (Matias-Pereira, 2010, P. 246).

A gestão pública deve estar sempre perseguindo o fazer correto, e para alcançar este objetivo deve lançar mão de todos os mecanismos possíveis. Um dos grandes aliados para alcançar este objetivo é ter o controle interno mais próximo da execução de cada ação, de

cada despesa, acompanhando de perto desde o nascimento de determinada demanda, sua tramitação até chegar à sua finalização; como também, ter no controle interno, aquela célula que vai chegar junto de todos os setores que compõe determinada estrutura, vendo e conhecendo, quais os pontos fortes e fracos, onde estão localizadas as dificuldades e as facilidades; onde um setor poder contribuir com o outro, ou até mesmo onde está atrapalhando o outro; sentir de perto as dificuldades dos servidores; quais são as reais dificuldades daquela determinada gestão, para a partir de uma análise conjunta definir planos de ação para atacar os problemas existentes e realizar uma boa gestão administrativa.

2.8 CONCEITOS INTRODUZIDOS NA GESTÃO PÚBLICA

Temos observado uma crescente busca em conhecimentos ligados à administração pública, por parte da sociedade. Isto é um acontecimento bastante salutar, pois demonstra que a cada dia, a sociedade, o cidadão, procura entender melhor como funciona a máquina administrativa, cujo combustível primordial é fornecido por esta sociedade, em forma de recolhimento de muitos e altos tributos para o Estado.

A partir dessa nova realidade é que observamos a introdução de novos termos, que tem seus significados já conhecidos, mas que estão tornando-se usuais entre os cidadãos.

A Administração Pública é a soma de todo o aparelho do Estado, estruturada para realizar os serviços públicos, visando à satisfação das necessidades da população, ou seja, o bem comum. Assim, administrar é gerir, por meio da prestação e execução, os serviços públicos. A Administração Pública, dessa forma, deve atuar como um eixo de transmissão entre governo e a sociedade com o objetivo de concretizar o bem comum. (Matias-Pereira, 2010, P. 176).

Muito ouvimos falar em Accountability, dentro dos assuntos relacionados à gestão e finanças públicas. Mas o que realmente este termo vem significar, nada mais é, do que a obrigação de prestar contas, não apenas do valor numérico do gasto realizado, mas e principalmente, da forma como foi gasto. Apesar de ser um termo recentemente introduzido na gestão pública, seu significado é por demais antigo e bem conhecido dos gestores. Pois todos nós sabemos que temos o dever de prestar contas, da melhor maneira possível e com a maior transparência, de todo recurso público utilizado.

O termo accountability pode ser considerado o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se

os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais accountable é um governo. O conceito de accountable está relacionado estreitamente ao universo político-administrativo anglo-saxão. (Matias-Pereira, 2010, P. 71).

Governança é outro termo de bastante enfoque nos dias atuais, seria a forma do gestor de administrar os recursos existentes com vistas ao atendimento das necessidades da população da maneira mais eficiente e eficaz possível.

Governança, pode-se argumentar que é a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Nesse elenco de políticas, pode-se assinalar a gestão das finanças públicas, gerencial e técnica, entendidas como as mais relevantes para o financiamento das demandas da coletividade. (Matias-Pereira, 2012, P. 75).

Uma boa governança pública, à semelhança da corporativa, está apoiada em quatro princípios: relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas. A ausência desses princípios requer mudança na forma da gestão. (Matias-Pereira, 2010, P. 77).

Transparência nos gastos públicos. Até que ponto as informações disponibilizadas para a sociedade, realmente transparecem a realidade? Devemos estar atentos para saber distinguir entre disponibilização de informação que não informa e da verdadeira disponibilização de informação que esclarece e traz dados reais e inteligíveis para o cidadão. A informação para ser transparente deve ser clara e objetiva. É esta a Transparência tão proclamada atualmente que a sociedade precisa.

O conceito de transparência remete a questão de visibilidade do funcionamento do Estado, o que contribui para o fortalecimento da cidadania e, em última instância, da democracia. A transparência, dessa forma, se torna essencial para permitir que os controles burocráticos sejam substituídos por controles sociais. Nesse sentido, o termo transparência é utilizado como um dos requisitos de controle da sociedade civil sobre o Estado. (Matias-Pereira, 2012, P. 19).

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa foi desenvolvida através de observações realizadas em órgão público, pertencente a administração indireta do governo do estado da Paraíba, em especial na parte dos setores administrativos de uma unidade gestora, como também, através de

comparações com outros órgãos, onde vislumbramos que a forma de execução entre as unidades gestoras são semelhantes.

A coleta de dados foi basicamente realizada in loco, através de análise documental e observacional quanto à forma da execução das atividades realizadas na unidade gestora. Como também foi feita um estudo bibliográfico, a fim de comparar e embasar as observações levantadas in loco.

Gerando um documento descritivo acerca do tema proposto de embasamento qualitativo, ou seja, com base nos documentos e comportamentos observados.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

De acordo com as definições encontradas o controle interno é aquele que é feito por órgãos de controle instituídos pelo poder executivo, com a finalidade de executar as tarefas de controle em todos os entes ligados ao poder executivo estadual.

Podemos observar que a administração pública, trabalha com uma escassez enorme de recursos humanos, em todos os setores. Quando falamos em escassez é a escassez de quantitativo de pessoal, como também de pessoal qualificado, além de uma cultura de serviço público que nada ajuda a dinamizar e modernizar uma gestão eficiente e em busca de resultados eficazes. Infelizmente esta é a realidade encontrada.

O Controle Interno é visto, muitas vezes, como mera auditoria, o que não é verdadeiro. A auditoria ocorre de forma esporádica ou quando solicitada. Em contrapartida, a Controladoria, além de ser atividade permanente, conta com a vantagem de oferecer alternativas de melhoria na atuação de cada setor da Administração Pública, visando à qualidade, transparência e, sobretudo, à probidade administrativa.

http://lms.ead1.com.br/webfolio/Mod1750/mod_controle_interno_e_externo_da_gestao_publica_v3.pdf - acesso em 15/03/2015.

Logo, diante desta realidade, fica difícil, para um único órgão, tentar cobrir toda uma administração estadual, fiscalizando, orientando, educando e controlando as diversas unidades gestoras, com a enorme diversidade de atividades que cada uma delas possui. É exatamente por isso, que existe a real necessidade do que é enfocado neste trabalho. Quanto maior a pulverização de medidas de controle, maior as possibilidades dos acertos na gestão.

4.1 UMA BREVE ANÁLISE DA SITUAÇÃO EXISTENTE

Mesmo que o órgão central utilize sistemas informatizados de controle, como por exemplo, o sistema de registros de contratos e convênios, sistema de registros de licitações, um Sistema Gestor de compras, entre outros, cada unidade fica com toda uma administração para ser organizada de forma a ter sua gestão eficiente e eficaz. É exatamente aí onde deve ser verificado a possibilidade de viabilizar a criação de um setor, ou sistema, ou comissão, ou grupo de trabalho, tenha lá qualquer denominação, que trabalhe o controle interno local.

Observa-se que tem sido uma prática comum dos governantes brasileiros, nos últimos anos, adotar inúmeras medidas pontuais na busca de melhorar o desempenho do governo e da administração pública no país. Nesse sentido, são orientadas ações para reduzir a burocracia no serviço público, simplificar o atendimento ao cidadão e melhorar o desempenho da administração, implantação da gestão por resultados no serviço público, com incentivos aos órgãos e aos servidores que cumprirem metas de desempenho, entre outras. . (Matias-Pereira, 2012, P. 283).

O que podemos observar, dentro de um órgão público, é que muitas vezes as coisas acontecem de forma intempestiva, sem nenhuma programação ou planejamento, não existe uma organização formal; os próprios agentes públicos, muitas vezes confundem o particular com o público; existe uma descontinuidade de ações.

Apenas um órgão de controle interno, irá funcionar, como se fosse um órgão de controle externo, que vem em um determinado período, a fim de auditar determinado exercício, ou trabalho específico, com uma postura mais de fiscalização do que de prevenção e de continuidade de ações.

Diante deste cenário, surge, a necessidade de um acompanhamento da gestão, com mais proximidade das ações implementadas.

A transparência nos atos públicos é necessária. Uma boa gestão não pode, nem deve correr riscos de fornecer dados inverídicos, com erros ou falhas aos portais de transparência do governo, ou aos sistemas de controle existentes. A sociedade está a cada dia mais ciente e consciente dos seus direitos, e cada vez mais os cobra do governo, então devemos, também, cada vez mais, ficarmos cuidadosos e sempre alertas, ao fornecimento de dados corretos, que transmitam com clareza o que está sendo desenvolvido pela gestão.

O processo de globalização e a influência da velocidade com que as informações se processam em um ambiente de sofisticada tecnologia, estão cada vez mais conquistando a adesão dos cidadãos nos negócios e atividades governamentais. Em um país como o Brasil, em que a carga tributária penaliza estocicamente o setor produtivo e o contribuinte, era de se esperar que houvesse um movimento efetivo em

prol da transparência na gestão pública. Sendo o cidadão quem efetivamente paga a manutenção de toda a máquina administrativa governamental, é natural que acompanhe, fiscalize e exija eficiência e efetividades na prestação dos serviços públicos, como também, menores custos com uma maior otimização de resultados. (Amorim, Maria do Socorro Gomes de – 2008 - P. 231).

Não há mais lugar para amadorismos, falta de organização, desperdício de tempo, falta de zelo pelo serviço público, aos poucos esta cultura está mudando, e é devido esta mudança que sentimos a necessidade de um melhor, maior e mais próximo acompanhamento da gestão pública.

4.2 FORMAS DE INTRODUÇÃO DO CONTROLE INTERNO JUNTO AOS SETORES DO ÓRGÃO

No momento que a administração do órgão, decidir sobre a implantação do controle interno, como um setor, unidade ou comissão, que irá atuar dentro do órgão, deve ser tomado uma série de iniciativas, para que todo o corpo de servidores de todas as áreas tome conhecimento do que deverá acontecer, de como proceder com as demandas que irão surgir.

Para esta engrenagem funcionar satisfatoriamente, não tornar-se apenas mais um setor ou comissão, sem voz nem vez dentro do órgão, todos devem se sentir responsáveis pelo produto final que será gerado a partir das informações fornecidas por cada servidor.

Como forma de mostrar aos setores do órgão que o controle interno existe, irá monitorar os demais setores, apontando as fragilidades, acompanhando as ações e informando aos gestores das ocorrências constatadas, inicialmente deve ser tomada uma série de providências formais para até mesmo legitimar as ações a serem implantadas:

- Deve ser instituído formalmente o controle interno, caso não possa ser em forma de setor, devido a organização funcional do órgão, que seja em forma de comissão, onde serão designados os servidores que farão parte da mesma, como também a definição de suas atribuições, devidamente publicado em jornal oficial do estado;
- A partir desta oficialização, o controle poderá atuar dentro do órgão, inicialmente para levar a conhecimento de todos a sua existência, como irá funcionar e da necessidade da colaboração de todos os setores para que o objetivo maior seja alcançado;
- Realizar reuniões periódicas com as coordenações, mostrando os resultados alcançados e as dificuldades encontradas, inclusive, tentando envolver os setores no

processo, procurando obter deles o retorno de onde o controle interno contribuiu e se realmente contribuiu nas suas atividades e onde poderá melhorar;

- Na fase inicial promover seminários, palestras, de forma sistemática, convidando todos os servidores a participarem, para pelo menos ouvirem, tomarem conhecimento, através de outras pessoas, sobre a importância do controle interno na atual gestão pública;
- Colocar cartazes, mensagens nos quadros de avisos e nas páginas da intranet do órgão, sobre os benefícios do controle interno;
- Divulgar os sucessos alcançados;
- Modificar a imagem que se tem na administração pública que controle está ligado a punição. A função do controle não é punitiva ou fiscalizadora, principalmente a do controle interno que é desenvolvido dentro de cada órgão; ele tem uma função maior que é a educativa, preventiva, melhor dizendo correcional, quando junto com os setores envolvidos, tenta corrigir erros ou falhas que possam comprometer o desenvolvimento processual em tempo hábil; como também a função normativa, quando implanta alguns procedimentos e informativa, quando através das informações recebidas gera os relatórios que serão apresentados e apreciados pelos gestores;

O esforço de identificar as limitações nos papéis desempenhados por organizações públicas – e da sua necessidade de redirecionamento – não é tarefa fácil. Registre-se que a administração pública, num sentido amplo, é todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e exercer a autoridade política e de atender com equidade aos interesses públicos. A elevação do nível de desempenho dos governos e das administrações públicas depende da formação de equipes de trabalho comprometidas com as instituições e com as missões primordiais do Estado, especialmente com a prestação de serviços de qualidade à população e com a geração de estímulos ao desenvolvimento econômico do país. (Matias-Pereira, 2012, P. 284).

De tanto os servidores do órgão, de uma forma geral, ouvirem sobre controle interno, suas vantagens e benefícios, a ideia vai germinando dentro de cada um deles. Aos poucos a equipe, através de seu próprio trabalho, dos pequenos resultados que vão surgindo, vão percebendo que realmente os resultados acontecem, as melhorias surgem sobre todos os aspectos e conseqüentemente vão conquistando a confiança, não só do gestor maior, como também de todo o corpo de servidores.

4.3 COMO IMPLEMENTAR ROTINAS DE CONTROLE INTERNO NOS ENTES PÚBLICOS

Como podemos averiguar a rotina de um ente público não acontece em determinados momentos, ela acontece diariamente. Em todo momento é necessário tomar decisões, realizar ações, corrigir erros, buscar acertos, implementar projetos e ações. A necessidade de atender diversas demandas é quase sempre urgente, pra não dizer, que muitas vezes, precisa-se correr atrás para viabilizar algumas atividades. E é exatamente para tentar corrigir estas falhas, que o controle interno deve ser realizado, in loco, ou seja, deve existir um setor de controle em cada ente, em cada instituição pública, não somente o órgão de controle da administração estadual, mas deve ser implantado um setor de controle local, para viabilizar toda a gestão do ente, desde o nascedouro da necessidade, passando pela formalização do processo, sua tramitação, exame da real necessidade daquela demanda, suas quantidades, sua finalidade, sua legalidade entre outros pontos tão importantes.

O ambiente de controle é efetivo, quando as pessoas da entidade sabem quais são suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e se tem a consciência, a competência e o comprometimento de fazerem o que é correto da maneira correta. Ambiente de controle envolve competência técnica e compromisso ético; é um fator intangível, essencial à efetividade dos controles internos. (Dias – 2010 - P. 29).

Só poderemos pensar numa administração pública eficiente e eficaz, quando pudermos começar a modificar a maneira, não apenas, da realização da execução da receita e despesa, como também a forma de proceder dentro de cada repartição, de cada instituição pública. É uma forma prática de colocarmos servidores, agentes públicos, para com isenção, tentar dirimir as dúvidas, explicando para todo o corpo do ente a real necessidade de realizar determinadas gastos.

Princípio segundo o qual o Governo deve atuar com eficiência. Mais especificamente, princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização, possível, dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/296157/principio-da-eficiencia> - acesso em 15/03/2015.

As rotinas do setor de controle interno, ou comissão de controle da gestão, a denominação, nomenclatura, ficará a critério do órgão, de seu organograma, ou do que for mais adequado para ser utilizado, poderão ser divididas em blocos para uma melhor estruturação.

Dependendo da atividade fim do órgão ou ente público, podem ser definidos procedimentos de controle tanto para a área fim, como para a área meio, no nosso caso, como trata-se de um órgão com atividade fim técnica, específica no campo do meio ambiente, poderemos dividir as atividades de controle para cada área.

Na área técnica, específica da atividade fim do órgão, este controle deve basear-se nas metas que foram definidas, quando da elaboração do PPA – Plano Plurianual, da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e da LOA – Lei Orçamentária anual, pois é tarefa do órgão perseguir os objetivos ali colocados, uma vez que os recursos devem ser gastos da forma como o orçamento foi aprovado.

O Controle Interno tem como atribuição acompanhar a execução das metas do Plano Plurianual de Investimentos, solicitar justificativas se não forem cumpridas as metas, e sugerir medidas que deverão ser adotadas pela administração (Botelho, 2003, p. 37).

Para um melhor entendimento do que abordamos acima, seguem algumas definições dos instrumentos de elaboração orçamentária e o seu embasamento legal e maior, já que estão todos previstos na Constituição Federal, 1988:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

QUADRO 2: INSTRUMENTOS DA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

PPA PLANO PLURIANUAL	“ O primeiro instrumento de planejamento da entidade pública é o Plano Plurianual (PPA), o qual, conforme o Manual Técnico do Orçamento – MTO (2010), estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” Pode-se dizer, portanto, que o PPA é uma espécie de planejamento estratégico, pois projeta a instituição em longo prazo. (Quintana, et al., 2011, p.8).
	O Plano Plurianual – PPA, previsto na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, é o instrumento legal de planejamento de maior alcance

	temporal no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. Estabelece para a administração pública, em geral de forma regionalizada (definido na legislação de cada ente), as diretrizes, objetivos e metas que orientarão a aplicação dos recursos, que podem ser públicos ou privados, neste caso quando decorrentes de parcerias, para um período equivalente ao do mandato do(a) chefe do Poder Executivo, deslocado em um exercício financeiro (atualmente, quatro anos). (Albuquerque, 2013, p. 25).
	O Plano Plurianual – PPA é a ferramenta de planejamento que visa à solução dos problemas e demandas socioeconômicas previamente diagnosticados pelo governante. (Bezerra Filho, 2012, p. 28).
LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	A LDO é o elo entre o Plano Plurianual – PPA, que funciona como um plano de Governo, e a Lei Orçamentária Anual – LOA, instrumento de viabilização da execução dos programas governamentais. Sinteticamente, a LDO estabelece, dentre os programas incluídos no PPA, quais – como e com qual intensidade – terão prioridade na programação e execução do orçamento subsequente e disciplina a elaboração dos Orçamentos. (Albuquerque, 2013, pag. 53).
	O primeiro documento gerado em consequência do PPA – Plano Plurianual é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que serve como balizador da elaboração do orçamento anual. (Quintana, et al., 2011, p.14).
	A Implantação da LDO pela Constituição Federal de 1988 representa um importante marco na reforma do orçamento brasileiro, pois a mesma permite que a Administração defina, no ano anterior, os objetivos, metas e prioridades que constarão da sua proposta orçamentária do ano seguinte, possibilitando ao Legislativo, antes da aprovação da Lei Orçamentária, uma discussão prévia sobre a definição a respeito das metas e objetivos que se pretende alcançar. (Fortes, 2005, p.103).
LOA – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	A Lei Orçamentária Anual é o instrumento de planejamento utilizado pelo governo para gerenciar as receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro. A LOA é também conhecida como Lei de Meios e representa o principal instrumento orçamentário, haja vista que sem ela o administrador não recebe autorização para execução do orçamento. (Fortes, 2005, p.102).
	O orçamento anual existe para viabilizar o alcance dos objetivos e metas propostos no PPA, em conformidade com as diretrizes fixadas pela LDO. (Quintana, et al., 2011, p.23).
	A Lei Orçamentária Anual deverá demonstrar compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Hoje, mais do que nunca, a articulação entre os três planos orçamentários é regra essencial da boa conduta fazendária; em vários trechos a Lei Fiscal condiciona a movimentação orçamentária à adequada previsão no PPA e na LDO. (Botelho, 2003, p. 43).

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, 2015.

Como podemos extrair dos conceitos vistos a partir do embasamento legal maior, que é a Constituição Federal de 1988, toda as demais legislações existentes, como também os vários conceitos doutrinários, temos a clareza da existência de um mecanismo forte de

planejamento, execução e controle, bem definidos e que estabelecem formas de serem feitos e controladas a execução orçamentária, com o objetivo maior de cumprir o que está definido na lei orçamentária. A preocupação de executar o que foi planejado, está bem definida e cobrada dos gestores, uma vez que a própria sociedade, vem tendo um papel crescente de participação tanto no momento da elaboração do orçamento, quanto no momento do controle social, através do conhecimento das ações de governo e de como cobrar os resultados esperados.

O processo de planejamento compreende as seguintes funções: planejamento, execução, controle e avaliação. O planejamento, conforme já ressaltado, é um processo dinâmico de racionalização coordenada das opções, permitindo prever e avaliar cursos de ação alternativos e futuros, com vistas na tomada de decisões mais adequadas e racionais. A execução consiste em fazer com que as tarefas sejam realizadas de acordo com o plano, isto é organizar e distribuir tarefas e delegar autoridade para a execução. O controle é o conjunto de ações para que as pessoas se comportem da forma determinada pelo plano, para isso comparando-se o previsto com o realizado, verificando-se os desvios e tomando-se as providências corretivas. E constituindo-se de certa forma um controle, podemos considerar, finalmente, a avaliação de resultados, após o que se inicia novo ciclo. (Matias-Pereira, 2012, P. 127)

O orçamento participativo é um riquíssimo exemplo de como o controle pode ser exercido, entre os dois lados opostos de uma administração, ou seja, aquele que dá e o que recebe. Quando colocamos os dois extremos para conversarem e debaterem sobre o que fazer, como fazer, por onde começar, quais as reais necessidades num universo imenso delas. Quando se consegue definir prioridades, ambos os interessados estão cientes dos seus direitos, deveres e, principalmente, do que foi acertado. Então, é tão somente esperar o planejado tornar-se realidade, dá um retorno sobre o que está sendo feito, fazer com responsabilidade e compromisso. Isto é cidadania. Este é o poder que a sociedade precisa saber que tem. O poder de participação e de controle dentro da administração do seu país, estado, município.

O orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/OrcamentoParticipativo> - acesso em 15/03/2015.

O Orçamento Participativo empodera a sociedade e fortalece o poder local, fazendo o compartilhamento de poder entre gestão e população, que participa e fiscaliza as ações do governo, além de ajudar na elaboração e implementação das peças orçamentárias: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Plurianual (PPA).
<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/op/> - acesso em 15/03/2015.

Existem vários exemplos de controles que poderão ser desenvolvidos na área fim do órgão, visando um maior aproveitamento dos recursos e instrumentos existentes:

- Inicialmente cada coordenadoria ou setor técnico, assim como, todos os servidores que compõem o quadro técnico da instituição devem ter conhecimento do que foi colocado no orçamento como metas a serem executadas, atingidas. Desta forma deve ser feito reuniões no início de cada exercício pela equipe de planejamento, com a finalidade de esclarecer para cada setor quais são as metas a serem alcançadas, pois foram propostas, por cada unidade, tanto no aspecto qualitativo como quantitativo;
- Deve existir um acompanhamento sistemático e periódico, para serem verificados os pontos fortes e fracos de cada ação e atividade que está sendo executadas, quais são aquelas que estão fluindo de forma satisfatória e quais as que estão encontrando dificuldades, e quais são essas dificuldades, para serem implementadas. Este acompanhamento pode ser realizado através da emissão de relatórios, onde devem ser relacionados todas as dificuldades e sucessos das ações que estão sendo executadas naquele momento. Estes relatórios devem ser elaborados pela equipe de controle, juntamente com cada setor envolvido, atendendo as especificidades de cada setor e ação;
- Identificar onde se situam as falhas e motivo delas, se são as atividades que realmente são inviáveis; se os problemas são operacionais; se as dificuldades são externas; se falta comunicação entre órgão do mesmo governo para que uma atividade tenha mais êxito e eficácia junto à sociedade;
- Sempre levar a sério o acompanhamento da execução orçamentária, que para o corpo técnico, infelizmente, muitas vezes, o orçamento não passa de um mero relatório com números, que não dizem muita coisa, porém esta perspectiva já foi modificada há algum tempo, pois o orçamento na nossa atualidade é uma ferramenta de planejamento das ações do ente público, é o caminho a ser perseguido no momento de sua execução, e conseqüentemente é o instrumento de cobrança da sociedade, pois é onde se pode comparar o que foi orçado e o que foi executado; numa linguagem mais simples, é como se pode verificar se o que foi prometido, foi realmente cumprido e de que forma foi executado.

Se o controle interno, conseguir esta comunicação com a equipe técnica, vai poder gerar relatórios que irão auxiliar, tanto os gestores nas tomadas de decisões que irão dinamizar as atividades que estão tendo algumas dificuldades, quanto estes mesmos relatórios, irão auxiliar na equipe que irá elaborar os futuros orçamentos do órgão.

Como podemos observar, é necessário para a eficiência de uma boa gestão, que o controle interno atue o mais próximo possível do ente público, vimos a necessidade do controle prévio, concomitante e sucessivo, cada um no seu momento, com sua intervenção, mas com o mesmo objetivo, eficiência, eficácia e legalidade da gestão pública.

A Gestão administrativa de um órgão público, funciona como o elo de suporte para a execução das atividades fins. Uma gestão administrativa que é acompanhada por um controle interno eficiente, torna a gestão do órgão na sua totalidade eficiente, pois ela tende a viabilizar os meios de serem atingidos todos os objetivos do ente público.

Da mesma forma, também existem rotinas de controles que poderão ser desenvolvidas na área Meio – Administrativa - do órgão.

- Em todo órgão deve haver, antes de tudo, o controle documental, criando-se fluxos de tramitação processual, sistemas de comunicação interna e externa, padronização das comunicações em todos os níveis. Um grande aliado para este tipo de controle são os sistemas informatizados, porém, caso não seja possível, o bom e velho protocolo de entrega de documentos também funciona. O mais importante é manter o controle, para saber onde a informação pode ser encontrada;
- Controles setoriais como almoxarifado, transporte, patrimônio, devem ser acompanhados pelo controle interno, uma vez que, são alvos de auditorias internas (do próprio poder executivo), como também de auditorias externas, anualmente quando de suas auditorias os Tribunais de Contas vistoriam, invariavelmente, estes setores, logo se temos um controle interno atuante e eficaz nestas áreas, conseqüentemente, diminuiremos a margem de problemas futuros, junto aos órgãos de controle externo. Com simples implantação de sistemas de entrada e saída de materiais, levantamentos periódicos de estoques, não deixar estoques de materiais zerados, evitando desta forma que alguns serviços sofram descontinuidade, controle de frota de veículos, sistemas de inventário de bens móveis atualizado e com a localização e tombamento de cada bem, entre outros;
- O Setor contábil deve auxiliar ao controle interno com emissão dos relatórios da execução da despesa e receita, a fim de verificarem onde pode ser melhorada a execução do orçamento, onde está falho e onde estão ocorrendo os acertos. O controle

da execução dos contratos celebrados deve ser minucioso também, assim como os convênios.

- O setor de recursos humanos deve ter o controle detalhado da vida funcional de cada servidor, tudo deve ser registrado, desde a admissão de cada servidor, com toda a documentação necessária e todo o desenrolar da vida funcional de cada um deles, deve ser devidamente registrado e documentado, devendo ser mantido sistemas com estas informações atualizadas.

Além destes exemplos de controle que cada órgão deve ter e manter atualizados, deve ser respeitada a particularidade e necessidade de cada órgão, sendo criado o tipo de controle que seja mais necessário naquele momento, para que as atividades sejam plenamente realizadas. Nem sempre o controle necessário num órgão X e o mesmo necessário no órgão Y, vão depender muito do funcionamento de cada setor. Se um determinado setor já funciona bem com a estrutura existente, executando eficientemente suas tarefas e respondendo de forma satisfatória, não há porque ficar implementando novos tipos de controle, devendo apenas ser monitorado, o já existente, para não diminuir seu desempenho. Porém se num outro setor existe algum tipo de deficiência, então, neste caso, o controle deve agir de forma mais intensa, a fim de implantar ações para um melhor e mais eficiente desempenho.

Este é, portanto, o principal motivo de ter instalado o controle internamente em cada órgão público, as diferenças existentes na natureza de ação de cada um deles. As medidas adotadas uniformemente, podem até ajudar a estabelecer parâmetros, porém, só com o conhecimento da realidade existente, e do trabalho executado no dia a dia, é que pode-se definir a melhor maneira para realizar os trabalhos e executar os devidos controles, provocando resultados positivos em uma gestão. Tudo feito dentro das normas e legislações vigentes.

O Controle Interno na Administração Pública objetiva a descoberta de possíveis desacertos, de descompasso administrativo, do mau cumprimento ou emperramento das rotinas, de inconformidade aos princípios administrativos, processados pelos próprios servidores de diversas áreas da administração. (Botelho, 2011, p.31).

Enfim, como podemos verificar cada célula, cada canto, cada setor responsável pela gestão, deve ser acompanhado de perto pelo setor de controle dentro da unidade, só desta maneira os gestores terão de uma forma conjunta a perspectiva, de como sua gestão está acontecendo de uma forma concomitante com o momento atual, com a realidade. Este de tipo de controle só acontece se for feito de perto, dentro de cada órgão, no dia a dia, não pode ser periódico, anual. Pra acontecer a resposta, deve haver a cobrança, e este tipo de retorno só

acontece com o trabalho conjunto da execução técnica e administrativa, juntamente com o controle. A informação boa, é aquela que chega no momento real, para que se possa tomar decisões corretivas e educativas; as informações de fatos passados só vão ser utilizadas para estatísticas, comparações, demonstrações, podem ser utilizadas até como exemplo, para prevenções de erros futuros, mas não para tomada de decisões, até porque a realidade de hoje não será a mesma de amanhã.

4.4 BENEFÍCIOS DO ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA

A partir de um setor local de controle, o gestor vai ter condições de saber e acompanhar, através de relatórios simplificados, o andamento da execução da despesa, As falhas poderão ser corrigidas em tempo real, as dúvidas poderão ser dirimidas antes da tramitação processual. Isto acontecendo, todos saem lucrando. O próprio órgão, que terá suas demandas administrativas examinadas, a tempo de realizar correções quando necessitar; o gestor que terá suas decisões embasadas em pareceres e análises prévias, sobre o aspecto legal, econômico, de eficiência e eficácia. Haverá enfim, a melhoria no desempenho de todos os setores, diminuindo os desperdícios e o uso de práticas ineficientes, racionalizando alguns procedimentos que já não funcionem tão bem e conseqüentemente reduzindo o custo de uma forma geral da máquina administrativa, fazendo com que todos os setores tenham um melhor desempenho de uma maneira geral.

A partir do início do desenvolvimento dos sistemas de controles desenvolvidos dentro das unidades gestoras, o órgão de controle interno estadual central, quando de suas diligências ou auditorias, encontrarão toda uma organização prévia que só facilitará seu trabalho; da mesma forma, acontecerá com o órgão de controle externo, que, quando de suas auditorias, encontrará um baixo índice de erros, ressalvas ou correções a serem efetuadas; e por fim a sociedade, que terá um serviço de boa qualidade, prestado de forma eficiente, eficaz e econômica.

Como a forma principal de comunicação do controle interno são os relatórios gerados a partir das informações fornecidas pelo diversos setores da instituição, o órgão que possuir um bom controle, significa conseqüentemente, que possui uma boa resposta de todos os seus setores às demandas solicitadas, mostrando ser um órgão com setores participativos, servidores comprometidos e envolvidos no objetivo maior da gestão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho abordou sobre a importância de um controle interno, feito de uma forma mais intrínseca à gestão. Um controle que seja realmente realizado internamente em cada unidade de gestão da administração pública, capaz de monitorar as ações, principalmente àquelas que levam a dispêndios financeiros. Um controle que possa agir de forma educativa, sistemática, normativa, orientando a execução da despesa, das ações de gestão na intenção maior de dirimir as dúvidas existentes, diminuindo, desta forma a quantidade de falhas que possam ocorrer no processo, envolvendo os servidores, trazendo-os para mais perto da gestão e através de estímulos, capacitação e reconhecimento, torna-lo um agente público comprometido com a coisa pública e o bem servir à sociedade.

Estamos acostumados, dentro da nossa sociedade, a receber as normatizações, legislações, procedimentos e segui-los sem maiores questionamentos. As legislações da administração pública, em todos os âmbitos acontecem de forma impositiva, os gestores dos diversos poderes elaboram e sancionam leis, sem maiores consultas ou preocupações com o reflexo delas na sociedade.

Verifica-se que a Administração Pública busca encontrar soluções para esses problemas, trazendo o cidadão para o centro das suas atenções e preocupações. As mudanças em curso no setor público, que vêm sendo implementadas por inúmeros países, em função das expectativas crescentes da sociedade, estão concentradas no usuário. Dessa forma, parcela significativa dos problemas trazidos à Administração Pública passa a ser resolvida com maior facilidade, tendo como suporte as inovações tecnológicas que permitem a utilização de inúmeras ferramentas para melhorar o atendimento. Assim, a intensificação da utilização da informática, redes e softwares e das telecomunicações possibilita as mudanças do modelo administrativo. (Matias-Pereira, José – 2010 - P. 176).

O que podemos observar é que este cenário está mudando. Hoje a sociedade está mais participativa, conhecedora dos seus direitos e deveres. A globalização trouxe mecanismos diversos em todos os segmentos para que o cidadão esteja sempre com uma valiosa ferramenta de controle social que é a informação.

Diante deste cenário os gestores e legisladores da administração pública começaram a sentir necessidade de rever conceitos e modificar a forma de administrar a coisa pública. Surgem então novos termos, novas leis, mudanças na forma de gerir, termos antes pouco falado e conhecido como governança; termos estrangeiros como accountability; entre outros como: orçamento participativo; gestão pública; economicidade; acesso a comunicação; controle social. Enfim, estamos vivendo, de certa forma, o caminho inverso. Ao invés das leis

chegarem à sociedade de maneira impositiva; a forma como a sociedade tem se portado, a maneira como ela está tomando conhecimento de tudo e procurando seus direitos; a forma como a sociedade está exercendo sua cidadania, estão fazendo com que haja um cuidado maior com o reflexo delas na sociedade.

A própria sociedade está tendo um papel fundamental na nova forma de administrar os bens e serviços públicos. Para os gestores públicos terem respostas satisfatórias, devem cada vez mais, estarem organizados, trabalhando com eficiência e eficácia, sem desperdiçar os recursos, seguindo o que foi definido previamente no orçamento. Para obterem este nível de gestão, é necessário lançar mão de todo o mecanismo existente a fim de atingirem o objetivo maior da administração pública que é atender as necessidades da sociedade de forma satisfatória, com eficiência e eficácia. Um destes mecanismos, talvez um dos mais importantes é o controle interno. Só com um acompanhamento de perto, passo a passo, com implantação de sistemas de controle, que monitorem toda a gestão, é que poderemos diminuir as falhas existentes e perseguir de forma educativa, normativa, corretiva a boa gestão pública.

Considerando nossa análise da importância do controle interno dentro dos processos produtivos, concluímos que, nos dias atuais, fica cada vez mais caracterizado que os controles precisam atuar com uma finalidade preventiva. Não adianta somente identificar e corrigir um problema após a sua ocorrência. O que os controles precisam proporcionar é segurança quanto à inexistência de problemas ou desvios no processo. (Dias – 2010 - P. 7).

Existem vários tipos de controle, e cada um deles deve ser utilizado pelo seu segmento para além de mostrar a forma correta de fazer as coisas para o gestor, num outro momento ser utilizado para cobrar desse mesmo gestor os resultados da utilização de cada recurso aplicado.

O cidadão deve sempre estar ciente e consciente de seu papel, tanto na hora de pedir as melhorias necessárias, como também na hora de cobrar o que foi feito, ou o que ficou faltando, pendurado numa enorme e sem fim lista de espera.

O controle social pode e deve ser exercido pela sociedade, hoje existe uma série de mecanismos onde o cidadão pode exercer esse papel, são ouvidorias, são órgãos de defesa de consumidor, é a recente Lei de Acesso a Comunicação, a internet que disponibiliza desde as notícias diárias até os links de toda a administração pública e seus portais de transparência, enfim existem muitos meios da sociedade também exercer o seu controle social.

As ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente

atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

Assim, o cidadão tem o direito não só de escolher, de quatro em quatro anos, seus representantes, mas também de acompanhar de perto, durante todo o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas.

É de fundamental importância que cada cidadão assuma essa tarefa de participar de gestão pública e de exercer o controle social do gasto do dinheiro público. A Controladoria-Geral da União (CGU) é um dos órgãos de controle da correta aplicação dos recursos federais repassados a estados, municípios e Distrito Federal. No entanto, devido às dimensões do Estado Brasileiro e do número muito grande de municípios que possui (5.560), a CGU conta com participação dos cidadãos para que o controle dos recursos seja feito de maneira ainda mais eficaz. <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/> - acesso em 15/03/2015.

É também por conta desse controle social tão presente e facilitado que existe atualmente, que cada vez mais os gestores devem ficar atentos nos princípios legais, no fazer bem feito, com eficiência e eficácia, devendo implantar em cada entidade, independente de seu tamanho, o controle interno, pois a satisfação da sociedade só será atingida e resguardada, quando, como num trabalho de andorinhas, cada um fizer a sua parte, começando com o cuidado e zelo com o bem público que lhe é disponibilizado, seja ele um grande equipamento ou apenas uma folha de papel; o cuidado com o colega de trabalho; a transmissão dos ensinamentos, pois um trabalho não pode sofrer solução de continuidade, por egoísmo de servidores que não repassam o que sabem para aqueles que chegam. Enfim, o controle deve atuar em todas as áreas da entidade, como se fosse também um ensinamento.

Quando pensamos ou sugerimos mudanças na forma de administrar recursos públicos, estamos também falando numa série de posturas que devem ser, urgentemente, resgatadas no serviço público. Condutas como compromisso, responsabilidade, ética, valorização, capacitação, eficiência, eficácia, respeito com o próximo e com o que é do próximo.

Além de adotarmos e perseguirmos a correta utilização de procedimentos técnicos e legais, que nos conduzam a uma administração com um baixo índice de falhas, erros ou desvios, devemos também ser conscientes que somos agentes públicos, e como tal, devemos agir com todo o respeito e atenção à coisa pública, fazendo o melhor possível para atender e executar serviços de qualidade, eficaz e eficientemente, que atendam as necessidades sociais de forma satisfatória, fazendo com que a nossa função de agente público, de servidor público, seja, dignamente reconhecida pela sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de. Et al. *Gestão de Finanças Públicas*. Brasília: 2013.
- AMORIM, Maria do Socorro Gomes de. *Contabilidade Pública*. São Paulo: Ícone, 2008.
- BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento aplicado ao setor público**. São Paulo: Atlas, 2012.
- BOTELHO, Milton Mendes. *Manual de Controle Interno: teoria e prática*. Curitiba: Juruá, 2011.
- DIAS, Sérgio Vidal dos Santos. *Manual de Controles Internos*. São Paulo: Atlas, 2010.
- FORTES, João. **Contabilidade Pública**. Brasília: Franco & Fortes, 2005.
- MACHADO JR., José Teixeira; Reis, Heraldo da Costa. **A Lei 4320 Comentada**. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.
- MATIAS, Pereira José. **Curso de planejamento governamental**. São Paulo: Atlas 2012.
- _____. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas 2012.
- _____. **Curso de Administração Pública**. São Paulo: Atlas 2010.
- MOTA, Carlos Pinto Coelho. **Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- QUINTANA, Alexandre Costa. et al. **Contabilidade Pública: de acordo com as novas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e a lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Atlas, 2011.
- BRASIL. **Constituição**. 1988. Disponível em <http://www.senado.gov.br>