



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E EDUCAÇÃO Á DISTÂNCIA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

GIRLENE AIRES GUEDES MARTINS

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PATOS – PB
2022**

GIRLENE AIRES GUEDES MARTINS

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a/ao Coordenação /Departamento do Curso de Pós-Graduação da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Prof^a. Dra. Milena Barbosa de Melo.

**PATOS – PB
2022**

É expressamente proibido 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 do trabalho.

M379i Martins, Girlene Aires Guedes.
A importância do controle interno na administração pública
[manuscrito] / Girlene Aires Guedes Martins. - 2022.
25 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação a Distância, 2023.

"Orientação : Profa. Dra. Milena Barbosa Melo, Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Controle interno de recursos. 2. Administração pública.
3. Gestores públicos. 4. Recursos públicos. I. Título

21. ed. CDD 351

GIRLENE AIRES GUEDES MARTINS

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado a Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Pós-graduação em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
gov.br MILENA BARBOSA DE MELO
Data: 29/11/2022 16:14:09-0300
Verifique em <https://verificador.itl.br>

Profª Dra. Milena Barbosa de Melo

Orientadora


Profª Dr. Grauber Salomão

Membro Titular

VINICIUS LUCIO DE ANDRADE
Assinado digitalmente por VINICIUS LUCIO DE ANDRADE
DN: C=BR, O=CP-Brasil, OU=AC VAI O BRASIL, CN=Vinicius Lucio de Andrade
C=BR, OU=CP-Brasil, OU=AC VAI O BRASIL, CN=VINICIUS LUCIO DE ANDRADE
RAC: B; e-mail=vinicius.lucio@uepb.edu.br
Dn: Vinicius Lucio de Andrade
Data: 2022.11.29 16:17:22-0300
Faltando Verificar 10:14

A minha família, pela dedicação,
companheirismo e amizade.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
Dra.	Doutora
INTERCON	Comissão de Coordenação de Controle Interno
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PB	Paraíba
Prof ^a .	Professora
SCI	Sistema de Controle Interno
SECIN	Secretaria de Controle Interno
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 UM BREVE HISTÓRICO DO CONTROLE INTERNO.....	10
3 O CONTROLE E SUA BASE LEGAL.....	11
3.1 CONTROLE INTERNO.....	18
4 CONCLUSÃO.....	24
REFERÊNCIAS.....	25

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

THE IMPORTANCE OF INTERNAL CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION

Girlene Aires Guedes Martins

Milena Barbosa de Melo

RESUMO

O controle interno na Administração Pública é a ação de realizar um planejamento, execução e controle dos recursos com a intenção de alcançar os objetivos da gestão. Em síntese, o controle interno na Administração Pública proporciona ao gestor as informações e dados necessários sobre a legalidade dos atos administrativos, junto ao cumprimento das leis, normas e diretrizes legais quanto ao controle dos recursos. Para tal, a pergunta problema evidenciada no estudo se apresenta na seguinte questão: Qual a importância dos gestores seguirem corretamente o controle interno dentro da Administração Pública? O objetivo geral do estudo foi demonstrar a importância do controle interno dentro da Administração Pública. Os procedimentos metodológicos do estudo foram caracterizados pela pesquisa bibliográfica. Conclui-se que o controle interno dentro da Administração Pública, torna-se uma ferramenta imprescindível na verificação e observância correta dos recursos públicos, proporciona ainda, transparência, segurança, celeridade e boa fé para com a sociedade.

Palavras-chave: Controle Interno. Administração Pública. Gestores Públicos.

ABSTRACT

Internal control in Public Administration is the action of carrying out planning, execution and control of resources with the intention of achieving management objectives. In short, internal control in Public Administration provides the manager with the necessary information and data on the legality of administrative acts, along with compliance with laws, rules and legal guidelines regarding the control of resources. To this end, the problem question highlighted in the study is presented in the following question: What is the importance of managers correctly following internal control within the Public Administration? The overall objective of the study was to demonstrate the importance of internal control within Public Administration. The methodological procedures of the study were characterized by bibliographical research. It is concluded that internal control within the Public Administration becomes an essential tool in the verification and correct observance of public resources, it also provides transparency, security, speed and good faith towards society.

Keywords: Internal Control. Public administration. Public Managers.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública quando da prática de seus atos deve sempre observar e submeter suas condutas as normas legais, como também, ao crivo dos princípios balizadores que sustentam uma gestão pública voltada para a eficiência dos serviços públicos, dessa forma garantindo a sua atuação em conformidade com aquilo que se busca quando da atuação do estado democrático de direito com transparência e licitude junto aos administrados.

Essa transparência deve ser buscada na medida em que serve como parâmetro de legitimidade e validade para esses atos. Ter o controle das atividades da Administração Pública é algo legítimo que submete o gestor aos ditames daquilo que é prescrito em lei. A moral administrativa, que é diferente da moral comum, preza pela forma de como o gestor público gere a coisa pública, destinando-a para os fins verdadeiramente públicos.

Para tal, a pergunta problema evidenciada no estudo se apresenta na seguinte questão: Qual a importância dos gestores seguirem corretamente o controle interno dentro da Administração Pública?

O controle interno sobre a Administração Pública além de legítimo é necessário, pois cria parâmetros de conduta a ser seguido, impedindo desvios e estabelecendo bases para a concretização das metas anteriormente formuladas. Esse controle é gênero que tem como espécies os controles externos e interno. Nesse trabalho buscamos de forma não estanque, mostrar a importância do controle interno na administração pública com o foco principal na eficiência e na eficácia, princípios basilares da administração gerencial moderna.

O objetivo geral do estudo foi demonstrar a importância do controle interno dentro da Administração Pública. Os procedimentos metodológicos foram caracterizados pela pesquisa bibliográfica a qual se apresenta como um tipo específico de produção da pesquisa científica, a qual é fundamentada por meio de textos encontrados em livros, artigos científicos, ensaios críticos, dicionários, enciclopédias, jornais, revistas, resenhas, resumos, entre outros (CERVO; BERVIAN, 2007).

Sua função é fazer com que o pesquisador tenha acesso diretamente ao que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, como também, conferências

seguidas de algum tipo debate que tenham sido realizadas as transcrições em forma de texto (ANDRADE, 2010).

2 UM BREVE HISTÓRICO DO CONTROLE INTERNO

Em 1921, criou-se um órgão central de contabilidade da União denominada Diretoria Central Contabilidade Pública que logo depois foi transformada em Contadoria Central da República e, finalmente, em Contadoria Geral da República.

Com a estrutura contábil organizada, baseada fundamentalmente em informações para realização de balanços no setor público, mudou-se o foco para a parte técnica, aprovando-se o Código de Contabilidade Pública, que foi dividida em orçamentária, financeira e patrimonial, vinculada ao Ministério da Fazenda.

Com a estruturação do controle financeiro surgiu a necessidade de organizar o controle administrativo, preconizadas pela Constituição Federal de 1946, que atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) o controle prévio dos atos de gestão do Executivo. Pelo exposto, percebe-se que o controle interno seguiu duas linhas bem claras: controle contábil sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda e controle administrativo sob a responsabilidade do TCU (TCU, 2022).

Diante de um cenário de corrupção crescente e de instabilidade institucional deu-se origem ao regime autoritário de 1964, que mudou o foco do controle para auxiliar o dirigente público na obtenção de resultados planejados, surgindo posteriormente uma administração voltada para os meios empregados com o foco na burocracia na tentativa de garantir um procedimento mais hígido.

3 O CONTROLE E SUA BASE LEGAL

Em 1985, o Brasil passou por intensas mudanças no campo político, que tiveram reflexos nas áreas de finanças e de controle. Tomava posse Tancredo Neves, eleito de forma indireta, porém iniciava-se ali a redemocratização do Brasil. Esse processo de mudanças refletiu-se na área de controle interno, as mudanças teriam de ser mais rápidas e profundas, e envolveram a área de administração, contabilidade e auditoria. Tanto que o novo Governo transferiu imediatamente para o Ministério da Fazenda a Secretaria de Controle Interno (SECIN) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (INTERCON).

Com o pontapé iniciado pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 1986, trouxeram o foco do controle para as finanças, com vistas à busca de agilidade e confiabilidade às informações financeiras do Governo.

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 e após a criação da STN, os Sistemas de Programação Financeira e Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria foram integrados, formando Sistema de Controle Interno (SCI), por meio do Decreto nº 93.874/86.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece os princípios jurídicos específicos da Administração Pública em seu artigo 37 caput, sendo eles norteadores da conduta dos gestores no trato com a coisa pública. Os princípios constitucionais administrativos, possuem o condão de lastrear todo e qualquer ato administrativo, como também a função de controle desses atos por parte da própria administração.

A Constituição, promulgada em 1988, e o Decreto nº 93.874/86 disciplinaram as finalidades do sistema de controle ao reconhecer que tal missão deveria ser exercida não só com o auxílio do Tribunal de Contas da União, no campo do controle externo, mas, também, pelo sistema de controle interno de cada Poder. Trouxe ainda em suas inovações que a fiscalização e o controle não se restringiriam às áreas financeira e orçamentária, mas, também, à contábil, à operacional e à patrimonial, respeitando não só o princípio da legalidade, mas reconhecendo a igual importância, nessa tarefa, de serem perseguidos e preservados os princípios da legitimidade e da economicidade, dentre outros.

Considerando os aspectos que dizem respeito particularmente à fiscalização e controle, a Constituição de 1988 representou um avanço, em decorrência da criação de sistemas de controle interno nos Poderes Legislativo e Judiciário e da determinação de que, juntamente com o do Poder Executivo, esses sistemas fossem conservados de forma integrada.

Em relação à redação constitucional anterior, os fins do controle interno foram implantados com os seguintes propósitos: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; 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; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

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 (BRASIL, 1988, p. 58).

O controle interno serve desses princípios na medida em que tomam como parâmetro atos praticados pela administração. Ainda que estejam presentes em leis infraconstitucionais o legislador constituinte de forma não exaustiva fez constar em seu texto os princípios explícitos da administração. O princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência têm como objetivos, dentre outros, a validação dos atos praticados pelos gestores públicos em nome da administração, tendo em vista que em tese são realizados conforme a lei e de acordo com programas preestabelecidos.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 1988, p. 39).

Por todo texto o legislador constituinte preocupou-se em deixar clara a intenção de controle como regra, principalmente o quanto aos orçamentos inclusive na

administração indireta, mesmo quando da realização de contratos de gestão. Conforme o parágrafo oitavo do artigo 37 da carta constituinte:

Art. 37. [...] § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: [...] II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes (BRASIL, 1988, p. 41).

O controle da Administração Pública é constitucionalmente previsto em diversas passagens no seu texto originário, principalmente no artigo 74, pois o legislador constituinte preocupou-se em criar mecanismos de fiscalização que pudesse inibir as práticas ímproba e as condutas delitivas dos gestores no trato com a coisa pública: “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...]” (BRASIL, 1988, p. 60).

Essa preocupação já existia anterior a CF/1988, haja vista que, o legislador infraconstitucional já previa o controle interno administrativo em algumas leis que pela permanente simetria com o texto constitucional foram recepcionadas pela nossa constituição. A Lei nº 4.320/1964, lei federal de administração financeira instituiu o controle interno da execução orçamentária a partir do seu capítulo primeiro, artigo 75, dando os parâmetros do que seria posteriormente previsto na nova constituinte:

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 (BRASIL, 1964, p. 16).

Além disso, a Lei nº 4.320/1964 mostrou-se inovadora ao consagrar os princípios do planejamento, do orçamento e do controle. Instituiu o Orçamento Plurianual de Investimentos, o Orçamento por Programas e estabeleceu como objetivo das novas técnicas orçamentárias a eficácia dos gastos públicos.

Na verdade, o texto da Constituição de 1967 já preparava terreno para a reforma administrativa no Brasil com a edição do Decreto-Lei nº 200/67 que viria

posteriormente trazendo uma nova forma de gerir os recursos públicos com o foco no resultado.

Ainda sobre o enfoque fora da Constituição, o controle dos atos administrativos é também previsto no artigo 2º da Lei Federal nº 4.717, de 29 de junho de 1965, (Lei da Ação Popular) como forma de princípios que permite regras que fazem do ato administrativo uma sequência lógica que se desobedecida o tornará nulo ou anulável por comprometer sua própria essência. A competência, a finalidade a forma, o motivo e o objeto são o interesse público, a validade dos seus atos e a vontade do estado, a administração pública deve contemplar esses desígnios, dessa forma sempre decorrer a lei.

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: a) incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade. (BRASIL, 1965, p. 2).

Neste entendimento, observa-se que:

Praticado o ato, sem a observância de qualquer desses pressupostos (e basta à inobservância de somente um deles), estará ele contaminado de vício de legalidade, fato que o deixará, como regra, sujeito à anulação (CARVALHO FILHO, 2015, p. 106).

Por isso, torna-se relevante o conhecimento desses pressupostos e atributos, pois refletem a essência deste trabalho, que é esclarecer mecanismos e meios pelos quais o administrado tem para requerer junto a Administração Pública que ela própria reveja seus atos e, em sua negativa, que outro poder possa fiscalizá-los.

O Decreto-Lei nº 200/1967 é a base legal da reforma administrativa do Brasil, primeiro passo para reforma gerencial na Administração Pública Brasileira. As principais mudanças trazidas pela edição do Decreto-Lei nº 200/1967 ficaram evidenciadas em seu texto e nos princípios que fundamentam essa que até então seria uma nova forma de administrar.

Descentralização administrativa – concedendo maior autonomia à administração indireta para superar a rigidez burocrática da administração direta; e instituição de princípios de racionalidade administrativa, tais como: visão sistêmica, o planejamento e o orçamento, a descentralização e a delegação de poderes, os contratos e convênios e o controle dos resultados.

Seu artigo 6º dispõe que as atividades da Administração obedecem aos princípios fundamentais do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I – Planejamento. II – Coordenação. III – Descentralização. IV – Delegação de Competência. V – Controle (BRASIL, 1967, p. 3).

Com essa reforma e a adoção da administração Gerencial, a partir do Decreto-Lei nº 200/1967, também houve a previsão da fiscalização através de supervisão ministerial com o intuito de proteger os valores e os bens públicos de condutas desviantes;

Art. 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado: [...] VIII - Fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos (BRASIL, 1967, p. 8).

É bastante robusta a legislação pertinente ao controle dos atos administrativos com previsão constitucional e infraconstitucional, porém, não basta que esses atos sejam praticados apenas conforme a lei, eles devem ser conduzidos com observância aos princípios explícitos e implícitos, pois cada um deles tem uma finalidade a ser alcançada.

O princípio da legalidade, orienta que o controle interno tenha sempre a conduta administrativa vinculada a lei e, mesmo que em alguns casos possa ser aplicada a discricionariedade, ela deve ainda ter como parâmetro a própria lei.

Praticar um ato de forma impessoal é buscar atingir o máximo de administrados, com a finalidade pública, sem a pretensão de favorecer alguém ou algum grupo em específico, pois se assim não fosse teríamos aquilo que foi há muito deixado para trás que eram as práticas clientelistas da antiga administração patrimonialista (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

A impessoalidade da atuação administrativa, impede portanto, que o ato administrativo seja praticado visando o interesse do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei, comando geral e abstrato em essência. Dessa forma impede perseguições e favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 214).

Deve ainda, ser um ato eivado de moralidade, não uma moralidade comum, mas uma moralidade baseada nos ditames éticos que valida o ato tornando-o perfeito diante da lei, sendo que o desrespeito à moralidade tem o condão de anular o ato administrativo, afastando a discricionariedade de usá-la.

Com o advento da imprensa livre e a criação de órgãos que por finalidade precípua tem a fiscalização e a exposição desses atos a publicidade dos atos administrativos passaram a ter um viés de legitimidade, ou seja, os atos por mais que sejam praticados conforme as leis só ganharam eficácia jurídica após a sua publicidade.

A publicidade representa também a condição de eficácia para os atos administrativos, marcando o início de produção de seus efeitos externos, já que ninguém está obrigado a cumprir um ato administrativo se desconhece a sua existência. Esse só giza de imperatividade e torna-se operante a partir de sua divulgação oficial (MARINELA, 2015, p. 74-75).

Já a eficiência, é um princípio que não veio com o legislador constituinte originário, ela foi introduzida com a Emenda Constitucional nº 19/1998, sob o enfoque da administração gerencial, com o objetivo de retirar o foco do meio e direcioná-lo aos fins buscados pela administração pública, ou seja, aos resultados que é a máxima qualidade na prestação do serviço público sem desperdícios ou superfaturamentos.

[...] foi consequência da implantação entre nós que ocorreu a partir de 1995, do modelo de administração pública conhecido como administração pública gerencial, pretendia-se que esse modelo de administração substituísse, ao menos em parte, o padrão tradicional da nossa administração pública dita “administração burocrática”, cuja ênfase maior recai sobre o princípio da legalidade (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 228).

Como acima citado, a Constituição da Federal de 1988 estabelece que o sistema de controle interno dos poderes e órgãos autônomos deve atuar de forma integrada para garantir a execução dos programas de governo (ou políticas públicas) e que seja realizada com eficiência, eficácia e regularidade, de modo que diminua desvios e irresponsabilidades e que tenha como objetivo a melhor aplicação dos recursos públicos:

Art. 74. [...] I – Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da

administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV – Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988, p. 60).

No contexto das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) editou regra específica para o sistema de controle interno governamental, a NBC T 16.8, segundo a qual tal instância se desdobra em três categorias:

4. O controle interno é classificado nas seguintes categorias: Operacional – relacionada às ações que propiciam o alcance dos objetivos da entidade governamental. Contábil – relacionado à veracidade e à fidedignidade dos registros e das demonstrações contábeis; Normativa – relacionada à observância da regulamentação pertinente.

O controle interno na Administração Pública é essencial para o processo de monitoramento, prestação de contas e organização dos atos da administração pública municipal como um todo. A correta utilização do sistema de controle interno na Administração Pública é de extrema importância para a melhor aplicação dos recursos públicos pelos gestores em prol da população.

Os gestores precisam ter consciência sobre o seu papel na feitura dos atos, projetos e situações recorrentes em seus mandatos, para uma melhor distribuição de serviços públicos de qualidade e para que se alcance uma verdadeira justiça social. Podemos afirmar que esse tipo de controle das contas públicas permite ao gestor a possibilidade de ter mais tranquilidade em relação às informações e dados legais das atuações administrativas, viabilizando melhor visão para cumprir diretrizes e atingir metas sem correr o risco de abusos e conseqüentemente, diminuindo os riscos de endividamento público.

Com a eficácia do controle interno, além de monitorar suas ações os gestores, podem também fiscalizar suas contas de forma abrangente e integrada evitando que as prefeituras sejam alvo de investigações ou de fiscalizações mais incisivas de outras instituições de interesse público tais como o Tribunal de Contas ou até mesmo o Ministério Público.

É essencial que a sociedade tenha acesso a essas informações e que os órgãos fiscalizadores atuem em prol da preservação do patrimônio, do uso racional dos recursos públicos e do cumprimento rigoroso dos princípios e da legislação em

vigor. Este estudo teve por objetivo geral, verificar a importância do controle interno na Administração Pública, como um ato de transparência e eficiência favorável a administração pública com o foco principal na gestão eficiente dos prefeitos.

3.1 CONTROLE INTERNO

O Controle Interno é o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos utilizados com vistas a assegurar a legalidade e a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para a administração pública sejam alcançados com a máxima eficiência pelo gestor.

Fiscalizar os atos administrativos, assim como revisá-los são elementos básicos do controle que tem como princípio a moralização dos serviços prestados por delegatário do serviço público.

Esse controle não tem um momento constitucionalmente definido, mas deve ser iniciado pelo próprio órgão que executa o ato, antes mesmo desse ato ser posto no mundo jurídico, conhecido como controle prévio e, se estender por todo o percurso dos procedimentos, passando inclusive pelo controle dos agentes que executam o ato, tendo a possibilidade de revisão posterior.

Embora as formas quanto ao momento da atuação não estejam definidas na Constituição, convém lembrar que são três: a “*priori*”, concomitante e a “*posteriori*”. A atuação do controle interno varia, admitindo-se diversas maneiras de se proceder (SILVA, 2015, p. 752).

Seja por ato anterior, como a necessidade de ordem de pagamento, que é uma espécie de controle de pagamento sobre a despesa, mas que também pode ser subsequente que é quando da liquidação da despesa ou de forma concomitante no caso de registros contábeis, o fato é que todos são formas de mecanismos administrativos e até mesmo jurídicos de fiscalizar as obras serviços e aquisições da administração pública na administração direta, indireta e naqueles que de alguma maneira agem em nome da administração utilizando de seus recursos.

Podemos denominar de controle da Administração Pública o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder (CARVALHO FILHO, 2015, p. 975).

O Sistema de Controle Interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários dos órgãos, e é estruturado com o intuito de enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução do ato da entidade os objetivos gerais serão alcançados. Sua natureza jurídica é de princípio fundamental da administração pública.

Em toda a Administração Pública praticam-se atos administrativos, inclusive no Poder Judiciário que também tem o seu controle interno. Os atos administrativos são condutas da administração que devem ser fiscalizados e controlados de maneira a legitimá-los perante a lei e seus administrados.

Controlar esses atos deve fazer parte do cotidiano administrativo, sob pena de tal ato ser considerado nulo ou anulável. Todos os poderes estão sujeitos a esse controle, o legislativo, o executivo e, como já foi dito, até mesmo o judiciário, pois todos praticam atos de gestão de seus órgãos e, com isso, devem prestar contas de tudo que está à disposição deles.

Bom exemplo é o dos atos administrativos. Praticam-se atos administrativos no Poder Executivo, no Legislativo e no Judiciário, e sobre todos eles, será possível exercer o controle. O mesmo se dá em relação à gestão dos recursos públicos: assim como essa gestão se dá em todos os Poderes, é em todos eles que se exercerá o controle dessa gestão (CARVALHO FILHO, 2015, p. 975).

O Sistema de Controle Interno é composto por uma estrutura complexa, formada por um conjunto de princípios administrativos articulados a partir de uma harmoniosa integração. Esses princípios estão previstos no Estatuto da Reforma Administrativa que foi previsto no Decreto Lei 200/1967, e assim como o LIMPE, princípios constitucionalmente previstos, estão atrelados a Administração Pública:

O Decreto-lei nº 200/1967 – o Estatuto da Reforma Administrativa Federal – relacionou cinco princípios fundamentais aos quais deverá estar atrelada a Administração: o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle (CARVALHO FILHO, 2015, p. 976).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101/2000, em seu art. 54, parágrafo único, prevê a obrigatoriedade da participação do responsável pelo controle interno na elaboração dos relatórios de gestão fiscal (controles de limites de despesas, empenhos e dívidas).

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo: [...] Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20 (BRASIL, 2000, p. 35).

A Constituição Estadual da Paraíba de 1989 em seus artigos 13, 70 e 76, de forma simétrica, estabelece que as atividades de fiscalização e controle na Administração Pública serão desempenhadas pelo Controle Externo e pelo Sistema de Controle Interno a ser mantido, de forma integrada, por cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Art. 13. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, assim como a aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno que, de forma integrada, serão mantidos pelos Poderes Legislativo e Executivo (PARAÍBA, 1989, p. 22).

Da mesma forma está previsto no caput do artigo 70 e 76 que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado e da administração direta e indireta:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (PARAÍBA, 1989, p. 58).

Além desses normativos, os gestores municipais deverão observar a respectiva legislação municipal, bem como, a Lei Orgânica do TCE/PB, Lei Complementar Estadual nº 18 de 1993, que em seu art. 9º, inciso III, determina que integrarão a tomada ou prestação de contas, o relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas.

Art. 9º. Integrarão a tomada ou prestação de contas, inclusive a tomada de contas especial, dentre outros elementos estabelecidos no Regimento Interno, os seguintes: [...] III - relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno, que consignará qualquer

irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas (PARAÍBA, 1993, p. 9).

O controle interno deve ser encarado como mais uma ferramenta para ser utilizada em prol da administração responsável, tendo o dever de planejar e executar as políticas públicas conforme o que foi previsto segundo a lei orçamentária. O Controle Interno não controla o gestor, não engessa, nem impede sua atuação. Ele controla para o gestor, amplia sua visão, seu conhecimento de todos os meandros da Administração.

No exercício da função administrativa de controle, os entes e seus órgãos e entidades públicas devem assegurar que erros e riscos potenciais sejam adequadamente tratados, controlados e monitorados, de forma preventiva, concomitante ou corretiva. Ademais, os controles internos auxiliam os gestores no cumprimento de sua missão, fornecendo informações úteis e tempestivas para o processo de tomada de decisões. Nesse sentido, antes de ser instrumento de fiscalização, o controle interno é ferramenta gerencial.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos também contribui para o sistema de controle, segundo as previsões do art. 113. No entanto, as regras de licitação já estavam presentes desde o Código de Contabilidade Pública da União, de 1922, no Decreto-Lei n.º 200/67 e do Decreto-Lei n.º 2.300/86.

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto (BRASIL, 2021, p. 62).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) reforça a importância do Sistema de Controle Interno e acrescenta novas atribuições que tem o condão de responsabilizar o gestor público pela malversação dos gastos públicos dando ao controle um viés perene trazendo balanços a diversas autoridades de diversos poderes:

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo: I - Chefe do Poder Executivo; II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo; III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme

regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário; IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados. Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20 (BRASIL, 2000, p. 33).

Também é fato que o controle interno trabalhará sistematicamente com o controle externo exercido por outros poderes garantindo assim sua lisura e eficácia quanto à aplicabilidade e confiabilidade no atingimento de seus objetivos e providencias tomadas para melhorar a transparência na destinação desses recursos que em última análise é a finalidade social.

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: I - Atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; II - Limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite; IV - Providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; V - Destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar; VI - Cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver (BRASIL, 2000, p. 35).

A LRF estabelece mecanismos de controle governamental para preservar as organizações sob seu comando da ocorrência de ilegalidades, erros, desvios ou fraudes, zelando no cumprimento das metas fixadas e identificando possíveis ajustes, ou instituindo novos procedimentos para atender às necessidades gerenciais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dá ênfase ao fortalecimento do controle interno ao exigir a publicação de relatórios resumidos da execução orçamentária em seus artigos 52 e 53 e da gestão fiscal em seus artigos 54 e 55, além de determinar o acompanhamento e a fiscalização dessas informações pelos Tribunais de Contas, assim como pelo sistema de controle interno de cada Poder (art. 59).

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de: [...] (BRASIL, 2000, p. 31).

Essa publicação reforça a ideia do princípio da publicidade, estampado no artigo 37, caput da Constituição de 1988, já mencionado nesse trabalho e

possibilitando que outros órgãos conheçam desses relatórios e com isso possam realizar a fiscalização não somente interna, como também entre órgãos.

O objetivo central dessa lei é fortalecer conceitos fundamentais de Administração Pública, buscando uma gestão responsável e transparente no trato dos recursos governamentais, com ênfase ao planejamento (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), ao controle da gestão fiscal, quando estabelece metas para que sejam aferidos os resultados, e à divulgação das contas públicas, centrado no tripé: receita – despesa – dívida.

Paralelamente à LRF, a Lei de Crimes Fiscais, Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, tipifica as infrações a que estão submetidos os agentes públicos quanto à inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, o art. 5º define como infração administrativa do agente público que deixar de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de Gestão Fiscal.

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei [...] (BRASIL, 2000, p. 3).

Em decorrência desse ordenamento, as leis de diretrizes orçamentárias no âmbito federal têm trazido dispositivo que determina aos titulares dos Poderes Executivo, Legislativo (Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União), do Judiciário (presidentes dos tribunais superiores) e ao chefe do Ministério Público encaminhar ao Congresso Nacional e ao TCU os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal, no prazo de 30 (trinta) dias após o final do quadrimestre.

4 CONCLUSÃO

Por fim, tanto o legislador constituinte quanto o infraconstitucional preocupou-se com a necessidade de informações contábeis e gerenciais tempestivas e confiáveis, em decorrência da exigência de cumprimentos de limites estabelecidos, o que enseja a permanente atualização desses registros, a produção de relatórios técnicos fidedignos, a manutenção de procedimentos, métodos e rotinas que protejam o patrimônio e garantam a adequação dos dados gerenciais e contábeis e o cumprimento das políticas administrativas, que constituem, em essência, o próprio controle interno reduzindo as discrepâncias e aumentando a confiabilidade cada vez mais na gestão da coisa pública.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. São Paulo: MÉTODO, 2015.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos**.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**.

_____. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, regula a ação popular**.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 2007.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Niterói: Impetus, 2015.

PARAÍBA. **Constituição do Estado da Paraíba, promulgada em 5 de outubro de 1989**.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Crerios Gerais de Controle Interno na Administração Pública**: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2022.