

CONTROLE INTERNO

Autor: Sidnei Di Bacco/Advogado

INADEQUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO ADOTADO PELOS MUNICÍPIOS

DIFICULDADES DO CONTROLE INTERNO

- Falta de adesão/compromisso da gerência e dos servidores
- Falta de apoio ao controlador interno (instalações/equipamentos, capacitação/treinamento, equipe, assessoria/consultoria)
- Inaptidão/deficiência do controlador interno

CONTROLE INTERNO USUAL

➤ DESCRIÇÃO

A atividade fiscalizatória acaba por esvaziar-se, na medida em que se limita a examinar fatos passados (cadáveres). Perde-se a preciosa oportunidade de neles interferir, restando a mera função de julgá-los em comparação a um padrão ideal, nem sempre adequado à realidade vivida nos municípios. A inexistência de contemporaneidade entre fato e fiscalização acaba por produzir uma atividade fiscalizatória de caráter eminentemente punitivo, censor, em prejuízo da sua função mais importante, aquela pedagógica e prevencionista, pois se antecipar à ocorrência de irregularidades é claramente bem mais produtivo e sensato do que simplesmente esperar que elas ocorram para então agir.

➤ CARACTERÍSTICAS

- Idealista
- Dogmático (inflexível)
- Repreensivo (punitivo e censor)
- Espectador (contemplativo)
- Extemporâneo (exame de fatos passados)

CONSTATAÇÃO

O controle interno adotado nos municípios é preponderantemente FISCALIZATÓRIO (espião e dedo-duro) e por esse motivo:

- É visto com antipatia pela gerência e pelos servidores
- Não conquista a adesão das pessoas

CÍRCULO VICIOSO

Inadequação do controle interno → Falta de adesão das pessoas → Ausência de apoio ao controle interno → Dificuldades para o funcionamento do controle interno

ASPIRAÇÕES DO CONTROLE INTERNO

- Ser aliado da administração
- Torna-se GERENCIAL

CONTROLE INTERNO PRÓ-AATIVO

MISSÃO

- PREVENÇÃO: antecipar-se à ocorrência de vícios que possam macular a administração, identificando-os, corrigindo-os e alertando gerência/servidores a respeito deles
- EFICIÊNCIA: maximizar a utilização dos recursos (financeiros, humanos, etc.)

CARACTERÍSTICAS

- Realista
- Crítico (flexível e inovador)
- Pedagógico (orientador e adaptativo)
- Protagonista (participativo e contributivo)
- Contemporâneo (exame de fatos atuais)

ETAPAS

➤ DIAGNÓSTICO

- Auditoria dos procedimentos
- Identificação de vícios ou inadequações
- Proposição de medidas saneadoras

➤ COMPROMETIMENTO

- Negociação de medidas saneadoras
- Pactuação de termo de ajuste com gerência/servidores
- Adoção de medidas saneadoras

➤ FISCALIZAÇÃO

- Acompanhamento da execução do termo de ajuste
- Avaliação da eficácia das medidas saneadoras

EXEMPLO I – MEDICAMENTOS

➤ AQUISIÇÃO

- O procedimento licitatório está correto?

- A modalidade licitatória é adequada? Poderia ser adotada uma modalidade mais eficiente (economia, rapidez/facilidade de entrega)?
- Os medicamentos adquiridos são necessários?
- Os medicamentos adquiridos são adequados (qualidade, quantidade, embalagem/fracionamento)?
- Os medicamentos são entregues de acordo com o contrato de fornecimento e/ou a necessidade do município (modo, tempo)?
- Existe planejamento de compras?
- Há fracionamento de compras/licitações?
- O fornecimento via distribuidores é adequado? O fornecimento via farmácias locais não seria melhor?

➤ ARMAZENAMENTO

- As condições de estocagem são adequadas (instalações, temperatura/umidade, manejo, limpeza)?
- Adota-se a regra PEPS (primeiro que entra é o primeiro que sai)?
- Existe controle de estoque?
- Existe controle de validade/vencimento dos medicamentos?

➤ FORNECIMENTO

- Existe controle de fornecimento?
- Existe cadastro de pessoas carentes?
- Os beneficiários são avaliados por assistente social?
- Existe farmacêutico e assistente social?
- O fornecimento de medicamentos via farmácia básica é adequado? A entrega de requisição para a retirada em farmácias locais não seria melhor?
- Exige-se receituário médico?
- Existe administração de medicamento injetável? O medicamento pode ser trazido pelo paciente?

➤ PESQUISA DE SATISFAÇÃO

- Os usuários estão satisfeitos?
- As queixas são ouvidas/respondidas?

EXEMPLO II – MERENDA ESCOLAR

➤ AQUISIÇÃO

- O procedimento licitatório está correto?
- A modalidade licitatória é adequada? Poderia ser adotada uma modalidade mais eficiente?
- Os alimentos adquiridos são necessários/adequados?
- Os alimentos são entregues de acordo com o contrato de fornecimento e/ou a necessidade do município?
- Existe planejamento de compras?
- Há fracionamento de compras/licitações?

- A terceirização não seria mais adequada?
- O fornecimento por pequenos produtores do município (agricultura familiar) não seria mais adequado?

➤ ARMAZENAMENTO

- As condições de estocagem são adequadas?
- Adota-se a regra PEPS?
- Existe controle de estoque?
- Existe controle de validade dos alimentos?

➤ PREPARAÇÃO

- Existe nutricionista?
- A merendeira recebeu treinamento?
- Há elaboração de cardápios?
- Os cardápios são adequados?
- Os cardápios são cumpridos?
- A cozinha é adequada (instalações, utensílios, equipamentos, manejo, limpeza)?
- Há desperdícios?
- Qual a destinação das sobras?

➤ FORNECIMENTO

- O refeitório é adequado (instalações, utensílios, equipamentos, manejo, limpeza)?

➤ PESQUISA DE SATISFAÇÃO

- Os usuários estão satisfeitos?
- As queixas são ouvidas/respondidas?

CÍRCULO VIRTUOSO

Adequação do controle interno → Adesão das pessoas → Apoio ao controle interno → Efetividade do controle interno

LEI MUNICIPAL MÍNIMA

SÚMULA: Dispõe sobre o sistema de controle interno e dá outras providências.

Art. 1º. Esta lei estabelece normas gerais sobre o sistema de controle interno do município, nos termos previstos na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000, na Lei 4.320/1964 e na Lei Orgânica Municipal.

➤ **Constituição Federal**

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

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

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

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

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

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

➤ **LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

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:

§ 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.

➤ **Lei 4.320/1964**

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

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

Art. 2º. O sistema de controle interno, com atuação prévia, concomitante e subsequente, objetivará a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos do poder executivo (administração direta e indireta) e do poder legislativo, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Art. 3º. Fica criada a Unidade Central de Controle Interno – UCCI, vinculada à chefia do poder executivo, dirigida por um coordenador, com a finalidade de:

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

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 municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

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

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

V – fiscalizar o cumprimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

VI – controlar os limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;

VII – fiscalizar as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite;

VIII – fiscalizar as providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

IX – fiscalizar a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos;

X – fiscalizar o cumprimento do limite de gasto total do poder legislativo;

XI – exercer o controle da execução orçamentária, compreendendo:

a) 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;

b) a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

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

Art. 4º. Poderão ser criadas Unidades Seccionais de Controle Interno – USCI, sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica da UCCI, e destinadas a exercer o controle interno em setores, departamentos e unidades considerados relevantes.

§ 1º. O controle interno instituído pelo poder legislativo e pelas entidades da administração indireta, com a indicação do respectivo responsável, será considerado como unidade seccional da UCCI.

§ 2º. As sociedades de economia mista e empresas públicas que possuírem auditoria interna, na forma da lei, estarão dispensadas de se integrarem ao sistema de controle interno do município.

Art. 5º. A UCCI atuará através de auditorias, inspeções, relatórios, orientações, pareceres e outras ações e manifestações voltadas a identificar e sanar irregularidades.

§ único. A UCCI deverá:

I – regulamentar as ações e atividades do sistema de controle interno;

II – padronizar os procedimentos fiscalizatórios;

III – emitir pareceres, esclarecendo dúvidas apresentadas pelos entes fiscalizados;

IV – editar orientações, de observância obrigatória no município, com a finalidade de corrigir e adequar condutas e práticas administrativas.

Art. 6º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao representante legal da entidade envolvida, para a adoção das providências cabíveis, e, conforme o caso, aos órgãos de controle externo, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 7º. Os relatórios de gestão fiscal do poder executivo e do poder legislativo serão assinados, respectivamente, pelo coordenador da UCCI e pelo responsável pela USCI da câmara municipal.

Art. 8º. O coordenador da UCCI será indicado pelo prefeito municipal e deverá cumprir os seguintes requisitos:

I – ser ocupante de cargo efetivo no município;

II – deter capacitação técnica e profissional para o exercício das atribuições do cargo;

III – preferencialmente, possuir curso superior em ciências contábeis, administração ou direito.

§ único. Os responsáveis pelas USCI serão escolhidos:

I – pelo coordenador da UCCI, dentre servidores efetivos da administração direta, no caso de USCI nela instaladas;

II – pelo presidente da câmara municipal, dentre seus servidores efetivos, no caso da USCI instalada no poder legislativo;

III – pelos titulares das autarquias e fundações públicas, dentre seus servidores efetivos, no caso das USCI nelas instaladas;

IV – pelos titulares das sociedades de economia mista e empresas públicas, dentre seus empregados concursados, no caso das USCI nelas instaladas.

Art. 9º. Lei específica, de iniciativa do poder executivo, disporá sobre a investidura e a remuneração do coordenador da UCCI e dos responsáveis pelas USCI da administração direta, autárquica e fundacional.

§ único. Atos próprios do poder legislativo, das sociedades de economia mista e das empresas públicas tratarão da investidura e da remuneração dos responsáveis por USCI neles instalados.

Art. 10. Não poderá ser designado para compor o sistema de controle interno agente público que:

I – tiver sofrido penalidade administrativa, civil ou criminal;

II – dedicar-se a atividades político-partidárias.

Art. 11. Os membros do sistema de controle interno, no exercício de suas funções, gozarão das seguintes prerrogativas:

I – independência para o desempenho das atividades;

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

§ 1º. O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação de membro do sistema de controle interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à responsabilização administrativa, civil e penal.

§ 2º. O membro do sistema de controle interno deverá guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilização.

Art. 12. Os membros do sistema de controle interno receberão tratamento preferencial quanto ao acesso a cursos e treinamentos.

Art. 13. A UCCI poderá contratar empresa privada especializada para a prestação de serviços de inspeção, auditoria e perícia ao sistema de controle interno.