

VANTAGENS E DESVANTAGENS NO USO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NAS PREFEITURAS MUNICIPAIS

Onir Francisco Starck¹
Luiz Fernande Casagrande²

RESUMO: Diante do mercado cada vez mais globalizado e competitivo as exigências dos consumidores passam a ser também as exigências dos cidadãos, que querem seus Administradores Públicos mais preparados e tomando as decisões corretas. Este artigo objetiva analisar um estudo de caso em municípios da Região Oeste do Estado de Santa Catarina, com ênfase no Município de Formosa do Sul, para identificar as vantagens e desvantagens do Sistema de Controle Interno na Gestão Pública e mostrá-las aos Administradores Municipais que poderão tomar suas decisões embasadas em relatórios, fornecidos pelo Sistema de Controle Interno. Para isso foram feitas pesquisas bibliográficas e de campo, questionários, relatórios, entrevistas e relatórios de Controles Internos. Das vantagens aqui levantadas podemos citar que os relatórios fornecem segurança aos Administradores Públicos, além de evitar fraudes ou erros involuntários. Fornece ainda informações para a tomada de decisões, o que pode ajudar na otimização dos recursos públicos. As desvantagens consistem no tempo necessário para as etapas em que o processo passa até a aplicação dos recursos e a mudança de procedimentos que os administradores terão que fazer para mudar a maneira de administrar. Porém, esses novos métodos são necessários para a aplicação correta dos recursos públicos. E esse tempo e métodos poderão ser reduzidos se o administrador tiver planejamento em suas ações e para isso suas metas devem estar alocadas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Palavras-chave: Contabilidade Pública, Controle Interno, Sistema de controle interno, Administradores Públicos.

1. INTRODUÇÃO

Os administradores públicos são nomeados para gerenciar os recursos públicos a partir da vontade política do povo através do voto democrático. Mas, como todos os processos produtivos e de serviços passaram por transformações a partir da globalização, não poderia o setor público ficar fora desta reforma, exigindo cada vez mais uma tomada de decisões correta por parte dos administradores públicos baseada em relatórios que demonstrem a realidade.

A importância de controles internos para a administração pública há muito tempo é reconhecida na literatura profissional. As Prefeituras precisam recorrer a vários relatórios e análises para controlar eficazmente suas operações, proporcionando proteção contra fraquezas humanas e redução na possibilidade de ocorrência de erros e irregularidades.

A contabilidade passou a ser a forma moderna de geração de informações para a Administração Pública tomar suas decisões e ao mesmo tempo controlar e avaliar o seu desempenho.

Pode-se dizer que essa pesquisa é realizada com embasamento em material já elaborado principalmente de bibliografias, leis, decretos, manuais e artigos científicos. Embora haja exigências a respeito do trabalho relacionado à área, há muitos que são exclusivamente partindo de bibliografias.

Esse estudo tem o objetivo de mostrar aos administradores públicos as vantagens e desvantagens de administrar um órgão público usando os relatórios elaborados pelo Sistema de Controle Interno. Embasado nesses relatórios consistências onde serão analisados dados extraídos de balanços, análises do PPA,

¹ Acadêmico do Curso de Ciências Contábeis da UTFPR, Campus Pato Branco.

² Professor do Curso de Ciências Contábeis da UTFPR, Campus Pato Branco.

LDO e LOA, pesquisas de campo, elaborada com Controladores Internos, relatórios de despesas fazendo comparações entre os setores público e privado.

Sendo assim, busca-se saber quais os níveis de implantação e utilização do Sistema de Controle Interno em municípios da região oeste de Santa Catarina com ênfase no município de Formosa do Sul, discorrendo sobre as vantagens e desvantagens na sua utilização.

2. VANTAGENS E DESVANTAGENS NO USO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NAS PREFEITURAS MUNICIPAIS

Na administração pública, a Contabilidade recebe o nome de contabilidade pública e está regulamentada pela Lei 4.320/64 e ligada diretamente à gestão de recursos públicos nas administrações diretas e indiretas e em seu art. 85 versa que:

Os serviços de contabilidade são organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Conforme Slomski (2003), apud Iudicibus (1997), o objetivo principal da Contabilidade Pública “é fornecer informações econômicas relevantes para que cada usuário possa tomar suas decisões e realizar seus julgamentos com segurança”.

Os procedimentos que norteiam a Contabilidade Pública são embasados em Leis, Decretos, Pareceres, Instruções Normativas e Resoluções. Mas, a lei 4.320/64 que regulamenta a Contabilidade pública no Brasil é a primeira lei a enfatizar a necessidade do Sistema de Controle Interno nas administrações públicas municipais e ainda se encontra em vigor.

No Brasil a primeira lei que instituiu o Controle Interno nas administrações públicas foi a Lei 4.320/64 em seu artigo 76. Após isso temos a Constituição Federal de 1988 ditando normas, principalmente entre os artigos 70 e artigo 75 e a Lei 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de discorrer sobre normas usuais da contabilidade aplica sanções aos que a infringirem. Além disso contamos ainda com a Lei Orgânica e as instruções normativas dos Tribunais de Contas dos Estados regulando as particularidades de cada região e as Leis Orgânicas Municipais. (DESCHAMPS, 2005)

O Governo de Santa Catarina em 09 de junho de 2003 sancionou a Lei Complementar 246, que altera e dá nova redação ao artigo 119 da LC 202/2000 conforme segue:

Art. 1o. O art. 119, da Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 119. A organização do Sistema de Controle Interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado e, no que couber, dos Municípios deve ocorrer até o final do exercício de 2003”.

Com essa imposição legal todos os municípios catarinenses estavam obrigados a partir do início de 2004 ter implantado o Sistema de Controle Interno e funcionando em conformidade com a Lei.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, formalizado pela Resolução TC-06/2001, ampliando os campos de atuação dos Sistemas de Controles Internos destaca em seu Art. 128 que “os poderes legislativo, e executivo do Estado e dos municípios, e o poder judiciário manterão, de forma integrada, Sistema de Controle Interno”.

O Sistema de Controle Interno enquanto órgão fiscalizador tem como área de abrangência segundo os artigos 70 e 74 da Constituição Federal todos quantos utilizarem, arrecadarem, guardarem, gerenciarem ou administrarem dinheiros, bens e valores públicos. Assim sendo não somente os administradores públicos estão sujeitos à fiscalização de seus atos pelo Sistema e Controle Interno, mas também aos que receberem de qualquer forma recursos oriundos dos cofres públicos.

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.

Neste sentido os Poderes Públicos são obrigados a manter um Sistema de Controle Interno com a finalidade de proteger e avaliar o patrimônio e seus registros contábeis. De um modo geral, formalmente ou não, as administrações públicas municipais praticam o Controle Interno quando controlam o patrimônio ou quando fazem prestação de contas de recursos recebidos.

Após a obrigatoriedade de implantação do Sistema de Controle Interno, que ocorreu no final de 2003, através da Lei 202/2000 do Governo do Estado de Santa Catarina, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina passou a fiscalizar o funcionamento e apontar restrições nas prestações de contas anuais dos Gestores Municipais que não implantaram o Sistema de Controle Interno de forma eficiente, solicitando as Câmaras Municipais reprovação das contas.

O Sistema de Controle Interno para funcionar de pleno e total direito necessita ser criado por Lei Complementar, regulamentado por decreto e possuir um responsável legalmente investido no cargo.

O Decreto que regulamenta a Lei contém a abrangência, as normas, os objetivos, a organização, as atribuições em conformidade com a Lei. Conterão ainda anexos tantos quantos necessários e adequados às finalidades de Planejamento, onde compreende o PPA, LDO e LOA, arrecadação das Receitas, programação e execução das despesas, o controle patrimonial, os atos de pessoal, outros controles operacionais, auditorias, tomadas de contas especiais e processos administrativos.

No município de Formosa do Sul, o Sistema de Controle Interno foi criado pela Lei Complementar 011 e 14/2003 e sua regulamentação aconteceu pelo decreto n. 1597/2004.

O Sistema de Controle Interno abrange a administração direta, bem como, os beneficiários de subvenções, contribuições, auxílios e incentivos econômicos e fiscais.

Conforme a Resolução TC-06/2001 em seu Art. 1.º ao Tribunal de Contas compete apreciar, julgar e emitir parecer sobre os atos dos administradores públicos, quanto à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e eficácia, porém o julgamento cabe ao Poder Legislativo que é soberano para legislar neste sentido, aprovando ou desaprovando as prestações de contas dos administradores, porém devendo comunicar o resultado a este órgão e ao Ministério Público.

A pesquisa de campo realizada foi feita em sete municípios situados no Oeste de Santa Catarina e que, fazem limites ou são próximos ao município de Formosa do Sul e como este, também são de pequeno porte.

Os questionários têm por objetivo mostrar aos administradores públicos municipais a situação que se encontra o Sistema de Controle Interno nos municípios

pesquisados, e as vantagens e desvantagens que os relatórios produzidos poderão proporcionar para a tomada de decisões.

Neste instrumento de pesquisa foram utilizados dados do Sistema de Controle Interno, que podem ser utilizados para a tomada de decisões dos Administradores Públicos Municipais. Foram coletados pesquisas, entrevistas e dados juntos à administração, aos Controladores Internos de Prefeituras Municipais da região Oeste de Santa Catarina e a população.

Deste modo, foram analisados em cada município os preceitos básicos da administração pública, verificou-se o seguinte:

2.1 Legalidade

O princípio da legalidade condiciona ao administrador público e seus agentes a fazer ou deixar de fazer somente o que a lei determinar. Neste sentido toda ação no âmbito de interesse da Administração Pública, só poderá ser feita se existir lei que assim determine tal procedimento, caso contrário o ato será nulo. (BRASIL, 1988)

2.2 Impessoalidade

Como princípio da impessoalidade tem-se que todo ato administrativo deverá ser informado pela finalidade que deverá ser definida pela norma de direito. O administrador é quem executa o ato e, portanto as realizações administrativas-governamentais não são do agente político, mas da entidade pública em nome da qual atuou. Todas as ações devem levar em conta seus objetivos, sem jamais esquecer o interesse coletivo.

Constatou-se que na Prefeitura Municipal de Formosa do Sul, os serviços públicos estão à disposição de todos os municípios sem distinção.

2.3 Moralidade

Como princípio da moralidade administrativa tem a imposição ao administrador do respeito aos princípios éticos de razão e justiça. Sendo assim, não é suficiente apenas o cumprimento da legalidade, mas a moralidade em suas ações, devendo o gestor preponderar meios e fins, com o objetivo de moralizá-las.

2.4 Publicidade

Nenhum dos princípios constitucionais será completo se não tiver a publicidade, somente através dele que a população será informada dos atos praticados pelos Administradores Públicos. Porém este deve conter somente a informação e não a promoção de pessoas. Para dar publicidade aos atos públicos e informar a população sobre as informações de seu interesse o Município de Formosa do Sul, mantém programa informativo em três emissoras de rádio além de manter um site atualizado diariamente com o domínio www.formosa.sc.gov.br.

2.5 Economicidade

Nos balanços anuais constatou-se que o município de Formosa do Sul aplica em saúde e educação acima do estipulado pela Constituição Federal. Buscando informações se isso trazia vantagens, a resposta foi que, a população teria mais benefícios, contudo, para que isso fosse possível, foram alocados recursos de outras áreas para atender essas secretarias, ocasionando deficiências onde foram extraídos recursos. Na Secretaria de Educação pode-se relevar a situação pelo fato de estar perdendo recursos com o FUNDEB, porém a Secretaria de Saúde deveria

seguir a Lei para não deixar outras Secretarias com deficiência. Constatou-se ainda que na terceirização de serviços não foram analisados os relatórios emitidos pelo Sistema de Controle Interno para a tomada de decisões.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado cumpriu o objetivo proposto de fazer um estudo de caso em municípios da Região Oeste de Santa Catarina, com ênfase no Município de Formosa do Sul, para identificar as vantagens e desvantagens do Sistema de Controle Interno na Gestão Pública.

O resultado do questionário aplicado entre os profissionais de Controle Interno confirmou, em grande parte, a adequação da estrutura de controles internos em conformidade com os procedimentos e processos adotados pelo Estado de Santa Catarina e pelo Tribunal de Contas.

As bibliografias aqui apresentadas tratando sobre o Sistema de Controle Interno são unânimes em afirmar que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo e pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, na forma da Lei.

Neste trabalho ficou evidenciado que os Administradores têm a ferramenta adequada para a tomada de decisões, bastando para isso tomar como base os relatórios produzidos pelo sistema de controle interno, que além de confiáveis espelham a real situação do ente federado, no caso o município.

Sendo assim, no que se refere ao plano político, independentemente da exigência legal, poderão ter um melhor desempenho, se houver planejamento com estruturação organizacional, utilizando-se de estudos, alternativas de políticas públicas, elaboração de projetos com vista à captação e administração de recursos e a racionalização dos gastos públicos. Em razão da profissionalização, a orientação política estará alicerçada em sólidas alternativas técnicas.

No plano técnico, todos os argumentos trazidos e contidos nesse trabalho são suficientes para contrapor qualquer resistência à adoção da exigência legal que é inequívoca, avaliando-se o grau de benefício que a utilização do Sistema de Controle Interno trará aos objetivos propostos.

No que se refere ao elemento humano, este consiste no fator primordial para o sucesso da fiscalização, pois dele dependem a direção e o número de variáveis que poderão, ou não, interferir na organização do sistema e na operacionalização interativa entre os setores. Da maneira como coloca e da maneira como conduz, grande parte do êxito do sistema de controle interno depende de seu controlador.

O Sistema de Controle Interno atuante dificulta a prática de atos lesivos ao patrimônio público e se eles por ventura ocorrerem são logo detectados e existindo facilidade para se identificar o responsável, sem ser diretamente responsabilizado o chefe do poder executivo. Além disso, pode-se verificar o grau de eficiência da administração pública.

De acordo com o questionário respondido pelos controladores internos, vê-se poucas desvantagens e inúmeras vantagens no uso do sistema de controle interno nas administrações públicas municipais e entre elas destacamos o fornecimento informações confiáveis para a tomada de decisões do Administrador, otimização dos recursos disponíveis, responsabilidade solidária nos atos praticados, maior controle nos atos administrativos, assegurando os objetivos traçados, dificultando fraudes e prevenindo erros, aumentando conseqüentemente a eficiência e a eficácia no serviço público.

Nas desvantagens vemos nas questões burocráticas o empecilho que dificulta na imediata aplicação dos recursos públicos, devido à necessidade de tempo por questões legais, como cumprimento dos prazos estabelecidos em lei para cada etapa dos processos. Porém podem ser diminuídas em muito se houver planejamento na administração e preparação dos funcionários. Temos ainda como desvantagem para os administradores públicos, o fato de não poderem continuar administrando o setor público usando de meios políticos. Diante disso, esses administradores somente implantaram o sistema de controle interno para cumprir com as exigências legais, não servindo como base, no desempenho de suas funções.

A Prefeitura Municipal de Formosa do Sul terceirizou serviços que eram de sua responsabilidade e quando na tomada de decisões para tanto não o fez embasado em relatórios do controle interno. Esse fato fez com que em alguns casos não houvesse economia financeira para a municipalidade.

Podemos concluir com base no estudo de caso realizado através de Pesquisas Bibliográficas, questionários e relatórios que o Sistema de Controle Interno é a ferramenta mais adequada para auxiliar os Administradores Públicos na otimização dos recursos visando à eficiência, eficácia e efetividade.

A contribuição deste trabalho é ampliar o entendimento e conhecimento dos acadêmicos e profissionais quanto à importância de um adequado sistema de Controle Interno e sua contribuição para a excelência no funcionamento das Prefeituras Municipais.

Contudo, esse trabalho poderá ser ampliado por acadêmicos interessados em desenvolver novos conhecimentos ou técnicas na área, que irão dar contribuição na melhoria dos serviços públicos.

4. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1989

DESCHAMPS, Ademir. **Sistema de Controle Interno**. Florianópolis: Escola de Gestão Pública, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL. **Sistema de Controle Interno**. Formosa do Sul, 2008.

SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. **Regimento Interno**. Florianópolis: 2002.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 2003.

SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. **Resolução TC-06**. Florianópolis: 2001.