

Controle na Administração Pública: Fator de Responsabilidade Fiscal

Daniel Gerhard Batista *

Alberto Magno Miranda **

Introdução

O controle pode ser entendido como uma forma de se organizar, separar e assegurar que o procedimento em análise está sendo conduzido de forma consistente e coerente com os objetivos pretendidos e propostos, com a forma de organização de cada órgão e de maneira a maximizar os recursos, minimizando os erros e omissões.

Esse controle está presente dentro e fora das organizações, mas na administração pública há **determinação legal** do Controle Interno e Externo.

O Controle Interno se refere aos procedimentos individualizados para cada entidade pública e reflete o comprometimento do gestor com a gestão fiscal responsável e defesa do patrimônio, onde esse tem de fornecer uma segurança à contabilidade e conferir a exatidão da escrituração, evitando fraudes (ou desfalques) e, se ocorrido, apresenta formas para solucioná-las.

Já o Controle Externo se materializa pela conferência por meio dos inspetores de órgãos externos, tais como Tribunal de Contas, Ministério Público e Câmara Municipal, dentre outros, sobre as contas do município.

Este trabalho tem o objetivo de dissertar o que seja os referidos controles na administração pública.

Origem do Termo

A origem do termo controle vem do Latim Fiscal Medieval: *Contra rotulum*, que no Francês evoluiu para *Contro-rôle*, formando a forma como se conhece, qual seja: controle. (GUALAZZI, 1992).

Numa acepção moderna:

"con.tro.le

1. Verificação atenta e minuciosa da regularidade de um estado ou de um ato, da validade de uma peça. 2. Domínio de sua própria conduta. 3. Aparelho que regula o mecanismo de certas máquinas; comando. 4. Lista detalhada de pessoas cuja presença ou cujas atividades devem ser verificadas". (MICHAELIS, 1998)

Assim, independentemente da entidade analisada, o controle vai direcionar os procedimentos e alertar quando houver qualquer desvio do trabalho.

Controle Interno e Externo

O Controle Interno é uma exigência legal para os governos federais, estaduais e municipais, e tem como objetivo propiciar melhorias administrativas em função do seu uso consciente para promoção e defesa do patrimônio público. Deve ser visto como um fator contribuinte da prestação de contas, mas nunca como fator determinante da gestão fiscal responsável.

Além deste quesito de Controle Interno, há na legislação a figura do Controle Externo, de responsabilidade do Poder Legislativo, Tribunal de Contas e Ministério Público.

Deve-se lembrar ainda que as audiências públicas advindas com a Lei Complementar (LC) 101/00, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, podem ser vistas como uma forma de Controle Externo já que aproxima a sociedade dos poderes Executivo e Legislativo, checando o que foi executado em determinado período de tempo.

Além disso, a figura do Controle Interno ou Externo pode ser encontrada em diversos ditames legais tais como a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 31, 70 e 74, além da Lei Federal 4.320/64, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados, Resoluções referentes a Regimentos Internos dos Tribunais de Contas, as Leis Orgânicas dos Municípios e a LC 101/00.

As fraudes (ou desfalques): atos de deslealdade da pessoa, ou grupo delas, responsáveis pela área em questão, que desvia recursos físicos, financeiros ou econômicos para fins particulares e sem autorização do gestor, contrariando a ética empresarial.

Dada a alta complexidade dos procedimentos que envolvem as entidades públicas, os erros podem acontecer, mas devem ser corrigidos antes que provoquem ou facilitem as fraudes, desperdícios ou desvios de conduta dos gestores ou ordenadores de despesas. Assim, um Controle Interno bem feito, ao mesmo tempo em que cumpre normas previstas em Lei, denota transparência e confiabilidade dos dados da entidade, induzindo aos preceitos do art. 37 da CF/88: "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes... dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência..."

Objetivos dos Controles

O controle na administração pública deve ser entendido como algo permanente e intermitente, com subdivisões em três estágios, exaltados no artigo 77 da Lei 4.320/64, ou seja: controle prévio, concomitante e subsequente.

O primeiro se relaciona às peças de planejamento (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) que deve ser o marco inicial das ações de governo; o segundo será efetuado durante a execução dos serviços públicos, sofrendo correções sempre que necessário; e o terceiro, será efetivado durante as prestações de contas, auditorias e inspeções in locu pelos tribunais de contas dos estados ou dos municípios, câmara municipal, dentre outros.

Neste emaranhado de Leis, podem-se apontar alguns objetivos dos controles internos e externos:

- a) proteção dos ativos e vigília sobre os passivos reforçando sua liquidez;
- b) verificação da adequação e confiabilidade dos dados contábeis através de controle sistêmico;
- c) promoção da eficiência operacional com capacitação funcional e tecnológica;
- d) estimulação da obediência e do respeito às políticas da administração por meio de políticas de comprometimento pessoal; e
- e) cumprimento de todas as legislações (trabalhistas, fiscais, resoluções, portarias, normas e etc).

Como foco dos atos desses controles pode-se destacar os seguintes procedimentos:

- conferir, determinar e dividir responsabilidades;
- segregar e verificar os registros de execução;
- utilizar provas independentes para confirmar os registros;
- realizar rodízios de funções;
- checar e normatizar procedimentos;
- confrontar registros sintéticos com analíticos;
- conferir ações de forma independente; e
- analisar variações mensais de saldos.

O atendimento dos tópicos relacionados tende a fornecer um Controle Interno coerente e contribuinte para a tomada de decisão.

Controle com o advento da Informatização

Houve um tempo em que os controles e os sistemas de informações gerenciais eram utilizados de forma rudimentar. Com o advento dos computadores e sua capacidade de processar e condensar grandes números de dados, o controle se tornou processo formal, com subsídios legais e abriu um vasto campo de estudos.

Durante algum tempo os departamentos de contabilidade, licitações e almoxarifado foram postos em evidência, em detrimento ao servidor/profissional, responsável pelos respectivos setores. Com os computadores e os Centros de Processamento eletrônico de Dados (CPD) a gerência de informações passou a ser realizada pelo contador, de forma teletípica para gestão da máquina administrativa. Dessa forma o progresso tecnológico comprova sua importância como fator de alavancagem dos controles.

Além disso, com o advento da tecnologia da informação e do processo de globalização, principalmente com a Internet, onde as exigências reais cresceram e se diversificaram, iniciou-se uma nova fase do controle nas instituições públicas. Como exemplo as prestações de contas, relatórios mensais, bimestrais e trimestrais enviadas diretamente pelo site do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), cumprindo o papel legal de controle além de facilitar as verificações futuras.

Nesse mundo de sites, e-mails e informática, o controle passou a ser possível de forma virtual e visto como um dos fatores positivos da responsabilidade fiscal, pautada na manutenção equilibrada das contas públicas, das dívidas, despesas de pessoal, receitas, dentre outras.

Controle e mercado competitivo

A concorrência de mercado, com empresas lançando programas de alto desempenho, impulsionou as informações fazendo desenvolver a agilidade de se condensar dados e divulgar informações, além de induzir a evolução rápida e constante dos equipamentos tecnológicos.

Nesse contexto houve a necessidade de se criar uma forma de controlar dados, informações e acessos aos computadores utilizados nas entidades. Tal necessidade veio criando normas e rotinas que os programadores, contadores e gestores em geral não mais conseguiriam dar instruções "verbais" quando surgiam erros, assim os códigos numéricos de identificação ou dígitos verificadores, passaram a fornecer uma conferência prévia, via sistemas, em toda extensão do processamento.

Aqui surge o Controle Interno informatizado como item da gestão e o início da departamentalização por meio de software de gerenciamentos de dados.

Diferença entre Auditoria, Controle Interno e Controle Externo

Há formas de controles que podem ser utilizadas em toda atividade e tem grande repercussão junto aos resultados da entidade. A auditoria é uma delas e deve ser esclarecida.

Enquanto a Auditoria é um trabalho organizado de revisão e apreciação das operações e atividades a fim de confrontar a estrutura contábil com a realidade dos documentos e dos fatos ocorridos e registrados na contabilidade.

O Controle Interno compreende o plano de organização, além de todos os métodos e medidas adotados para salvaguardar ativo, maximizar a exatidão e fidelidade dos dados contábeis, desenvolverem a eficiência nas operações, estimular o seguimento das políticas administrativas predefinidas e atender as legislações pertinentes, que para Meirelles (1990) "É todo aquele controle - realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada no âmbito da própria administração".

Já o Controle Externo é um instituto realizado por órgão de fiscalização externa a entidade (Tribunal de Contas, Câmara Legislativa e Ministério Público) sobre atos e fatos já ocorridos, mas que devem ser verificados. Para Meirelles (1990) "é o que se realiza por órgão estranho a administração responsável pelo ato controlado... sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo;..."

Considerações finais

Para que se atinja o sucesso e o desenvolvimento municipal, o controle deve ser vislumbrado como um marco da administração, e em se tratando de órgãos públicos deve ser um mecanismo organizador de todos os procedimentos e esforços para que as obrigações sejam cumpridas dentro de toda lisura e consciência possível.

Já o Controle Interno deve ser organizado de acordo com a estrutura administrativa do governo, levando em consideração sua estrutura organizacional, quadro de pessoal e recursos disponíveis, além de ser entendido como um fator de alta relevância para gestão fiscal responsável.

Deve-se ressaltar que a falta do Controle Interno, as restrições apontadas pelo Controle Externo, as omissões ao planejamento financeiro, a contabilização inadequada, a inexistência de informações fidedignas, dentre outras falhas, levam a erros que geram incertezas nos resultados obtidos e conseqüentemente um prejuízo ao erário público.

Por fim, pode haver muitos fatores que influenciam o controle eficiente e eficaz, mas a harmonia entre o elaborador das leis, o executor delas e seus críticos, além das mudanças de cultura organizacional são os melhores caminhos para se melhorar o controle junto aos municípios.

Bibliografia

- ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Dicionário Aurélio**. São Paulo: Nova Fronteira, 1999. cd-room. Século XXI. Versão 3.0.
- MACHADO JR, J. Teixeira [e] REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 30 ed. Rio de Janeiro, IBAM, 2001.
- MARTINS, Eliseu (organizador). **Da mensuração contábil à econômica**. 1ª Ed. - São Paulo: Atlas, 2001.
- MICHAELIS. **DIC Prático**. São Paulo: DST Software do Brasil Ltda, 1998. cd-room. Versão 5.1.
- PADOVEZE, Clovis Luiz. **Contabilidade gerencial** um enfoque em sistema de informação contábil. São Paulo. Atlas, 1996.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Contabilidade Pública: Uma abordagem da administração financeira pública**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002

* Mestrando em Contabilidade, Perito-Contador, Auditor, Consultor, Diretor técnico da Real Assessoria Contábil Ltda, Contador da Câmara Municipal de Manhuaçu, Assessor da Câmara Municipal de Reduto, Professor e Coordenador do Curso de Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Gerências de Manhuaçu FACIG.

** Mestrando em Agronegócio, Administrador, Consultor, Professor e Coordenador do Curso de Administração com habilitação em Agronegócio da Faculdade de Ciências Gerências de Manhuaçu FACIG.