

A ESPECIFICIDADE E A META DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO PARA A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

“Confiar é bom, controlar é melhor”.
(Provérbio Alemão)

Indialma Antunes Barbosa Lima, indialma27@hotmail.com¹

Mário Ferreira Neto, netoferreiramario@hotmail.com²

Orientador: Prof. Ms. Cárbio Almeida Waqued; carbiowaqued@uol.com.br³

MBA em Perícia Judicial e Auditoria: IPECON – PUC/GO

RESUMO

Controle Interno e Externo compreende o ciclo administrativo (planejamento, execução, controle, administração) da Prefeitura e o conjunto coordenado de suas medidas, metas, objetivos e prioridades administrativas que são adotadas para proteger seus bens e serviços - patrimônio público - também de planejar, executar, organizar, controlar, agir e supervisionar suas informações e dados. Controles internos e externos tem a função de favorecer e auxiliar o processo de gestão e precisam atuar com a finalidade preventiva, detectiva e corretiva dos eventuais e possíveis erros, falhas e irresponsabilidades. Apesar da importância e da existência de Controle Interno e Externo na Gestão Pública Municipal, ainda há deficiências ao planejar, desenvolver e executar, controlar e administrar, esse Órgão Público que somente deve visar o bem comum da coletividade. Os procedimentos que compõe a estrutura do Controle Interno e Externo devem assegurar e garantir o desenvolvimento harmônico com maior eficácia, eficiência e efetividade as operações administrativas e gerenciais da Administração Pública Municipal.

Palavras-chaves: Administração Pública Municipal. Controle Interno. Controle Externo. Gestão Pública.

¹ Bacharel em Ciências Contábeis pela Fundação Universidade do Tocantins - UNITINS: Data de Colação de Grau: 26.10.2010 - Pós-graduada do Curso de MBA em Perícia Judicial e Auditoria pela Pontifícia Católica de Goiás em convênio com Instituto de Organização de Eventos, Ensino e Consultora S/A LTDA (PUC-GO/IPECON).

² Licenciado em Matemática pela Fundação Universidade do Tocantins: Data de Colação de Grau: 5.2.1999 (UNITINS) - Especialista em Matemática e Estatística pela Universidade Federal de Lavras do Estado de Minas Gerais: Data da Conclusão: 5.7.2002 (UFLA/MG) - Especialista em Orientação Educacional pela Universidade Salgado de Oliveira do Estado do Rio de Janeiro: Data da Conclusão: 23.3.2002 (UNIVERSO/RJ) - Especialista em Gestão Judiciária pela Faculdade Educacional da Lapa de São Paulo em convênio com Escola Superior da Magistratura Tocantinense (FAEL/ESMAT): Data da Conclusão: 7.12.2012 - Pós-graduado do Curso de MBA em Perícia Judicial e Auditoria pela Pontifícia Católica de Goiás em convênio com Instituto de Organização de Eventos, Ensino e Consultora S/A LTDA (PUC-GO/IPECON) - Mestrando em Matemática Financeira pela Rede Internacional de Ensino de Livre (RIEL - ITUIUTABA/MG). Acadêmico do **Curso de Direito da Faculdade Cambury** - Campus de Goiânia-GO.

³ Bacharel em Administração de Empresas - Especialista em Administração de Marketing - Mestre em Engenharia de Produção. Professor de Orientador da Pontifícia Católica de Goiás (PUC/GO) para graduação e pós-graduação.

ABSTRACT

Internal Control and External comprises the administrative cycle (planning, execution, control, administration) of the City and coordinated set of its measures, goals, objectives and administrative priorities that are taken to protect their goods and services - public property - also plan, execute , organize, control, monitor and act your information and data. Internal controls and external function is to promote and assist the management process and must act with the purpose preventive, detective and corrective and any possible errors, failures and irresponsibility. Despite the importance and existence of Internal and External Control in Municipal Public Management, there are still deficiencies in planning, developing and executing, controlling and managing, the Public Body that should only aim at the common good of the community. The procedures that make up the structure of the Internal and External Control shall verify and ensure the harmonious development with greater effectiveness, efficiency and effectiveness of administrative operations and management of the Municipal Public Administration.

Keywords: *Municipal Public Administration. Internal Control. External Control. Public. Management.*

INTRODUÇÃO

Quase no final do século XX, a Administração Pública mundial passou por um processo de transformação e alinhamento. Nesse processo buscava-se chegar à economicidade, eficácia, eficiência e efetividade administrativa dos recursos arrecadados e disponíveis para um razoável equilíbrio das contas públicas.

Esta tendência, que segue a mesma linha do Fundo Monetário Internacional - FMI influenciou significativamente alguns países: Grã-Bretanha, Nova Zelândia, México e Estados Unidos.

No Brasil, surgiu o Programa de Estabilidade Fiscal de 1998, que foi o responsável por introduzir o processo de ajuste fiscal nos compromissos do Governo, quer Federal, Estadual ou Municipal. O objetivo do Programa de Estabilidade Fiscal somente de assegurar e garantir com bases duradouras o equilíbrio fiscal e o respeito às restrições orçamentárias. Entre as medidas e metas propostas para alcançar esse objetivo encontram-se: a) a regulamentação da reforma administrativa; b) a reforma de previdência; c) a lei de responsabilidade fiscal; d) a reforma tributária; e) a reestruturação da Receita Federal e do plano plurianual. Porém, algumas dessas metas ainda não foram reestruturadas e regulamentadas de acordo os objetivos pretendidos anteriormente.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, posteriormente com a edição da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal a Administração Pública brasileira passou a buscar uma gestão mais econômica, eficaz, eficiente, efetiva e moralmente comprometida com o bem comum, isto é, uma gestão ajustada

aos princípios constitucionais (art. 37, CF/1988), legais e éticos, referentes à transparência das ações, atos, contas e decisões da Administração Pública.

Para que a Administração Pública consiga atingir e cumprir esses princípios e objetivos vem cotidianamente aperfeiçoando às suas políticas públicas com enfoque em uma gestão mais autêntica, austera, ética, proba com revisão dos métodos e estruturas burocráticas de governança corporativa.

Atualmente, a sociedade tem procurado exigir que a gestão pública se preocupe substancialmente com a preparação dos agentes públicos, em geral, para uma prestação de serviços efetivos e eficientes que atendam ao interesse público, o que engloba uma postura de governança corporativa com tomada de decisões políticas responsáveis e práticas profissionais por parte do funcionalismo público.

A Administração Pública acima de tudo tem que privilegiar e garantir com eficiência o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade.

A busca pela eficiência da gestão pública brasileira e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas tem ganhado bastante impulso, especialmente depois da edição da Lei da Improbidade Administrativa (1992), de certa forma ratificada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), com isso, os Gestores Públicos passaram a ter uma preocupação maior com o controle da Administração Pública o que implica em se firmar na importância deste controle, no que se refere às finanças públicas.

O presente estudo faz uma abordagem da correlação e interligação entre estes pilares da administração: planejamento, transparência, controle e responsabilidade que são fundamentados em nossos regramentos jurídicos.

TEMA

A especificidade e a meta do Controle Interno e Externo para a Gestão Pública Municipal de conformidade com as normas jurídicas e valores éticos e morais que são aplicadas à Administração Pública.

JUSTIFICATIVA

É de uma exclusividade imprescindível e fundamental o controle das contas públicas para proteção do patrimônio público, por ser a finalidade essencial de atender e preservar o bem de interesse comum e coletivo da sociedade, sobretudo porque a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e Municípios que se constituem em Estado Democrático de Direito para garantir: a soberania, a cidadania, a

dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político, que está apoiado nas normas elaboradas pelos representantes do povo por sua inerência de que, “todo o poder emana do povo”, cujas normas estabelecem tipos e modos de controle de toda atuação administrativa para a defesa da própria Administração e principalmente dos direitos dos administrados, na verificação da correta utilização dos recursos públicos, oriundos das receitas da Administração Pública, em especial das receitas arrecadadas de pagamentos de taxas e tributos.

Na acepção mais atual, o controle está perfeitamente incorporado ao nosso idioma, conforme definido no Dicionário Aurélio (2008, p. 265), como: “Ato ou poder de controlar. Fiscalização exercida sobre atividades de pessoas, órgão, etc., para que não se desviem das normas preestabelecidas. Autocontrole”.

O controle público tem duas modalidades, de acordo com a espécie, localização e natureza do órgão controlador: Interno e Externo.

O controle interno ocorre quando o órgão controlador situa-se dentro da estrutura burocrática que pratica as ações ou atos sujeitos ao controle. O controle interno é inerente ao próprio órgão da Administração Pública (art. 70 e art. 74, CRFB/1988).

O controle externo ocorre quando o órgão controlador situa-se externamente, caracterizando-se como outra instituição pública. O controle externo é inerente a uma instituição pública ligada à outra entidade pública, por exemplo, Poder Legislativo auxiliado pelo Tribunal de Contas (art. 71, CRFB/1988).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe sobre o controle interno nos artigos 70 e 74 que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno. O controle externo está disposto nos artigos 71 e 75 que, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Complementa no artigo 75 que os Tribunais de Contas exercem o controle externo em auxílio ao às Assembleias Legislativas Estaduais e as Câmaras de Vereadores. O Congresso Nacional (Senado e a Câmara dos Deputados), as Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores são órgãos autônomos e com competências claramente fixadas pela Constituição Federal de 1988. O Tribunal de Contas não ocupa posição de subordinação ao Parlamento (Federal, Estadual ou Municipal), mas de colaboração técnica com o respectivo Poder Legislativo.

Os Tribunais de Contas em apoio ao Poder Legislativo exercem importante e indispensável papel na fiscalização da Administração Pública, atuando de maneira independente, exercendo o controle externo na fiscalização da aplicação e obtenção (repasses)

dos recursos públicos, principalmente no aspecto técnico do controle, abrangendo aspectos contábeis, financeiros, patrimoniais, operacionais e orçamentários. O produto dessa ação auxilia não somente o Poder Legislativo, mas também o Poder Judiciário, intermédio do Ministério Público e a sociedade civil como um todo.

As atribuições do Tribunal de Contas da União - TCU estão previstas no artigo 71 da Constituição Federal de 1988 atinentes aos incisos I a XI, que também são estendidas e aplicadas aos Tribunais de Contas dos Estados - TCE e dos Tribunais de Contas dos Municípios - TCM (onde existe) tem como pressupostos auxiliar as Assembleias Legislativas e as Câmaras de Vereadores no controle externo da fiscalização dos Estados e Municípios, respectivamente, competindo-lhe entre outras: as atividades de apreciar as contas prestadas anualmente pelas Prefeituras e Câmaras Municipais; julgar as contas de administradores e responsáveis por dinheiros e bens públicos; fiscalizar, em qualquer entidade civil, a aplicação de recursos públicos recebidos de órgãos ou entidades da administração indireta municipal, mediante parecer prévio elaborado em até cento e oitenta dias, a partir do recebimento das mesmas.

De acordo com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios - na jurisdição que existe - emite parecer prévio ou julga as contas dos órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal, decidindo se aquelas são regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis, definindo, conforme o caso, a responsabilidade administrativa dos gestores.

Almeida (1994) define o controle interno como um conjunto de normas, sistemas, rotinas e procedimentos que formam o plano organizacional da empresa com os objetivos de proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada dos negócios da organização e neste sentido observa-se que as organizações e administrações públicas necessitam de controle tanto interno quanto externo nas suas finanças e ações públicas.

Assim, este estudo se justifica diante da necessidade de ter esclarecimentos futuros a respeito da sistemática das atribuições e das responsabilidades frente à Administração Pública.

OBJETIVO GERAL

Analisar e compreender teórica e sistematicamente como se processa as atribuições, finalidades e funções do Controle Interno e Externo na Gestão Pública, especialmente na Municipal, bem como disseminar para a sociedade (administradores e administrados), órgãos

e entidades da Administração Pública, as atribuições, competências, finalidades e funções dos controles externo e interno.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Entender o processo do Controle Interno, suas finalidades para as instituições públicas atinentes às normas jurídicas, constitucional e infraconstitucional, ressaltando-se à sua importância para a Administração Pública com economicidade, efetividade, eficácia, eficiência, sobretudo com qualidade e segurança para proteger os bens e serviços públicos, visando o bem comum da coletividade, verificando quais as áreas que se tornam relevante o Controle Interno.

Entender o processo do Controle Externo, suas finalidades para as instituições públicas atinentes às normas jurídicas, constitucional e infraconstitucional, ressaltando-se à sua importância para a Administração Pública com economicidade, efetividade, eficácia, eficiência, sobretudo com qualidade e segurança para proteger os bens e serviços públicos, visando o bem comum da coletividade, verificando quais as áreas que se tornam relevante o Controle Interno.

Compreender as responsabilidades constitucionais e legais, sobretudo as administrativas, contábeis, financeiras e patrimoniais inerentes ao exercício e desempenho de Cargo Público na Administração Pública Municipal.

Servir de instrumento de ensino, desenvolvimento e aperfeiçoamento dos conhecimentos a respeito das funções e importâncias dos controles externo e interno;

Oferecer e estimular aos agentes que exercem atribuições e funções de controle externo e interno esclarecimentos dos objetivos, da importância e da qualidade dos trabalhos de controle externo e interno para a Administração Pública como mecanismo de proteção e salvaguarda dos bens e serviços públicos.

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

O tipo de pesquisa quanto ao objetivo geral, a ser realizada é a pesquisa exploratória, fizemos um levantamento de informações, por meio de livros de assuntos a respeito do tema e de alguns manuais adotados por órgãos públicos controladores e fiscalizadores referentes ao controle interno e externo.

A técnica de coleta de informações e dados quanto aos objetivos específicos, utilizamos da pesquisa bibliográfica para compreender o que é controle interno e externo, quais às suas atribuições e mecanismos de controle e fiscalização.

O presente trabalho tem uma sustentação teórica e empírica.

FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Neste estudo pretendemos investigar e compreender o controle interno e externo, suas áreas importantes e suas atribuições, com a finalidade, além dos objetivos estabelecidos, levantar questões específicas em relação ao desenvolvimento (execução) de um controle interno e externo de qualidade e com segurança razoável de proteção do patrimônio público.

Optamos por uma investigação teórica e empírica, comparando os diferentes aspectos do imenso e importante papel do controle interno e externo.

Para este trabalho não há um questionamento único, mas variados, cujas indagações se inter-relacionam, para surgir à problemática, quais sejam:

Qual a importância de um controle interno e externo para a Administração Pública? O que vem a ser um controle interno e externo? Quais as características e funções de um controle interno e externo? Como é adotado o controle interno e externo que garante o alcance dos objetivos e a não ocorrência de riscos envolvidos? Como verificar se o controle interno e externo adotado garante o alcance dos objetivos e a não ocorrência de riscos envolvidos?

HIPOTESES

Sabemos que a hipótese é a possibilidade de uma informação ser verdadeira em razão de sua premissa. Relacionaremos as seguintes hipóteses:

1- A efetividade e eficiência de controle pode minimizar a ocorrência de abusos, desperdícios, desvios, erros, falhas, ilegalidades, auxiliando a boa Gestão do Município;

2- O controle não deve servir para controlar o Administrador Público, inicialmente orientar e prevenir a ocorrência de problemas gerenciais e operacionais, também dar-lhe ciência de possíveis ilegalidades e irregularidades para tomada de decisões corretas, com legalidade, moralidade e probidade;

3- O controle tem que auxiliar com eficiência aos administradores públicos para aplicação de uma gestão fiscal responsável, orientando-os a gastar somente aquilo que se arrecada ou se obtém com os repasses de recursos, estabelecendo ações, metas, objetivos, prioridades e programas a serem alcançadas entre as receitas e despesas, possibilitando antecipar eventuais riscos e corrigir quaisquer desvios, erros, falha, irregularidades que possa afetar as contas públicas;

4- O controle precisa diuturnamente monitorar e fiscalizar com objetivo de preservar e resguardar a entidade pública, dando orientações preventivas, principalmente nas licitações e

gestão de contratos para que o ordenador de despesas a certeza de que suas contas estão sendo acompanhadas e que poderão ser julgadas regulares pelos órgãos de controle externo;

5- Com um bom sistema de controle (externo e interno) os administradores e administrados terão garantia de informações contábeis e gerenciais tempestivas, relevantes e fidedignas, atendendo as disposições, observâncias, prazos e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando - não permitindo - a ocorrência de atos de improbidade administrativa;

6- Controle que acompanhe os fatos que comprometam os custos (atos de gestão - novas despesas) ou dos resultados dos projetos e programas ou de indícios de abusos ou desperdícios, desvios ou erros, ilegalidades ou irregularidades da gestão orçamentária.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

De acordo com Chiavenato (2008) as funções básicas da administração são: planejamento, organização, direção, coordenação e controle. O controle é o centro desse estudo, especificamente o controle interno e externo.

Taylor (1911), notável contribuinte da Administração Científica, doutrinava que existiam quatro princípios da administração, dentre eles: **princípio do controle** que consistia: controlar o trabalho para se certificar de que o mesmo está sendo executado de acordo com as normas estabelecidas e segundo o plano previsto. A gerência deve cooperar com os funcionários (administrados) para que a execução seja a melhor possível.

Observa-se pela definição a clareza de que todos os funcionários - tanto da alta administração como até os subordinados - participam da execução do controle. Essa colocação é relevante para que seja entendida amplitude do conceito de controle.

Fayol (1916), o criador da Clássica Administração - Insigne Mestre da Administração Científica - tal qual Taylor, também se expressou para a função administrativa de controlar, afirmando que:

O controle consiste em verificar se tudo ocorre de conformidade com o plano adotado, com as instruções emitidas e com os princípios estabelecidos. Tem por objetivo apontar as falhas e erros, para retificá-los e evitar sua reincidência; aplica-se a tudo: coisas, pessoas, processos, atos, etc.

Nos dias atuais, o controle está presente em todos os níveis das organizações e instituições, atuando em todos os processos, envolvendo pessoas em níveis de gestão (comando) e administração (gerência). O controle quer interno e quer externo, é visto como um instrumento a disposição do Estado Democrático de Direito associado à democracia e à cidadania.

De acordo com Fayol (apud CHIAVENATO, 2008), “o controle consiste em verificar se tudo ocorre em conformidade com o plano adotado, as instruções emitidas e os princípios estabelecidos”. Tem por objetivo apontar “falhas e os erros para retificá-los e evitar sua reincidência, aplicando-se a tudo: coisas, pessoas e atos”.

Corroborando com Fayol, Taylor (apud CHIAVENATO, 2008), considerava o controle como um dos quatro princípios da administração e que tinha como função “controlar o trabalho, para se certificar de que o mesmo está sendo executado de acordo com as normas estabelecidas e segundo o plano previsto”.

Na Teoria Clássica, controle parte-se de todo planejamento organizacional e da sua estrutura para garantir eficiência a todas as partes envolvidas: órgão (departamentos, seções, setores); pessoas (administradores, administrados, ocupantes de cargos e executores de tarefas).

Fayol (1916) - fundador da Teoria Clássica - coloca que toda organização apresenta seis funções básicas: a) Funções técnicas: relacionadas com a produção de bens ou de serviços da empresa ou organização; b) Funções comerciais: relacionadas com compra, venda e permutação; c) Funções financeiras: relacionadas com a procura e gerência de capitais; d) Funções de segurança: relacionadas com a proteção dos bens e das pessoas; e) Funções contábeis: relacionadas com inventário, registros, balanços, custos e estatísticas; f) Funções administrativas: relacionadas com a integração de cúpula de outras cinco funções da empresa ou da organização, de constituir o corpo social, de coordenar os esforços e de harmonizar os atos.

Portanto, Fayol (1916) define o ato de administrar, como: prever, organizar, comandar, coordenar, controlar.

A função do Administrador ou Gestor:

a) Prever: visualizar e analisar o futuro e traçar o programa de ação (planejar as ações, medidas, metas, objetivos e prioridades);

b) Organizar: constituir o duplo organismo material e social da organização (organizar a administração como um todo, em seus recursos materiais, financeiros, humanos e patrimoniais);

c) Comandar: dirigir e orientar o pessoal (administrar e gerenciar com definição de políticas, normas e orientações claras, lógicas, objetivas e racionais);

d) Coordenar: ligar, unir, harmonizar todos os atos e esforços coletivos (padronização e individualização das atribuições e procedimentos para que todos - administradores e administrados - entendam à sua importância);

e) Controlar: verificar que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas (objetivos de conformidade, de desempenho de metas, de segurança e de qualidade, acordo com as leis e normativos aplicáveis à instituição e sua área de atuação para garantir a eficiência e efetividade operacional).

A respeito da função do Administrador (Gestor) podemos ter ainda explicações para seus pilares:

- a) Previsão: avalia o futuro e o provisionamento dos recursos em sua função;
- b) Organização: proporciona tudo o que é útil ao funcionamento da instituição e pode ser dividida em organização material e organização social;
- c) Comando: leva a organização a funcionar com o objetivo de alcançar o máximo retorno de todos os funcionários (servidores ou empregados) no interesse dos aspectos globais da administração ou do negócio;
- d) Coordenação: harmonizar todas as atividades da administração ou do negócio, facilitando seu trabalho e sucesso e também sincronizar ações, metas, objetivos e prioridades em proporções certas e adaptar meios aos fins visados;
- e) Controle: consiste na verificação para certificar se tudo ocorre em conformidade com o plano adotado, as instruções transmitidas e os princípios estabelecidos, com o objetivo de localizar (detectar) eventuais e possíveis erros, falhas, fraquezas e irresponsabilidades para retificá-los (corrigir), sobretudo prevenir a recorrência ou reincidência.

Para Fayol existe uma proporcionalidade da função administrativa que se reparte por todos os níveis da hierarquia da instituição, não é privativa somente da alta cúpula da administração. A função administrativa não se concentra exclusivamente no topo da organização, também não é e não pode ser privilégio dos Administradores ou Diretores, mas é distribuída proporcionalmente entre os níveis hierárquicos.

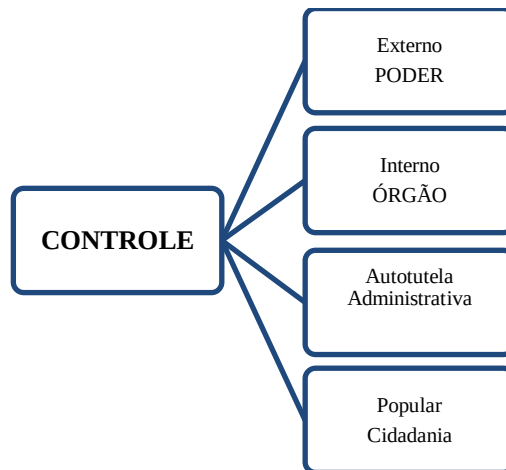
A administração que cuida e zela pelos bens e serviços de interesses públicos recebem diversas interpretações referentes à sua classificação teórica. Em sentido *lato sensu*, administrar é gerenciar e gerir interesses, de acordo com a lei, a ética, a moral e a finalidade dos bens e serviços entregues à proteção, preservação e vigilância alheia.

Para Meirelles (2004, p. 84): “A administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, seguindo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum”.

O controle foi definido pelo mestre administrativista Meirelles (2004, p. 639), atinente à administração pública, “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Na Administração Pública Municipal, respeitando-se a autonomia, o **controle interno** está na incumbência do Poder Executivo, conforme dispõe o artigo 31 da Constituição Federal de 1988, a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

O esquema a seguir mostra as espécies de controle previstas juridicamente para a Administração Pública:



Controle Externo: é aquele que ocorre quando o órgão fiscalizador se situa na Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou. Por exemplo: controle do Poder Judiciário sobre os atos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, quando há ingresso de ações judiciais; sustação de ato normativo do Poder Executivo pelo Poder Legislativo; fiscalização e investigação emanada pelo Poder Legislativo auxiliado pelo Tribunal de Contas, Ministério Público Federal ou Estadual.

Controle Interno: é aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Por exemplo: exercido de forma integrada entre os Poderes; responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle interno, quando deixarem de dar ciência ao Tribunal de Contas de qualquer desvio, ilegalidade ou irregularidade.

Controle Popular: é aquele realizado pela alguma entidade organizada da sociedade ou pelo cidadão que fiscaliza ou consulta as contas públicas dos Municípios que ficarão, durante todo o exercício, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei (art. 49, *caput*, LC nº 101/2000 - LRF).

O controle, a respeito do momento, assume três modalidades:

a) Controle Preventivo ou Prévio: é aquele exercido anteriormente de consumir-se a conduta administrativa derivada de desvio, erro, falha, ilegal ou irregular;

b) Controle Detectivo ou Concomitante: é aquele que acompanha a conduta administrativa no momento em que a ação ou ato se verifica. Por exemplo, quando realizada a fiscalização de um contrato a ser ajustado ou avençado, estando em andamento, constatado algum desvio ou ilegalidade ou irregularidade, corrigi-lo imediatamente;

c) Controle Corretivo ou Posterior: é aquele que tem por objetivo a revisão ou retificação de atos, já praticados, para corrigi-los ou desfazê-los ou somente para confirmá-los. Estes atos ou condutas abrangem os de aprovação, homologação, anulação, revogação ou convalidação.

Referente à natureza do controle pode ser:

Controle de Legalidade: é aquele que se verifica, de conformidade da conduta administrativa com as normas legais que a regem. Neste caso, esse controle pode ser interno ou externo. A Administração exercita-o de ofício ou mediante provocação: o Poder Legislativo somente o efetiva nos casos previstos na Constituição Federal de 1988; o Poder Judiciário quando regularmente provocado, por meio da ação adequada. Por esse controle o ato ilegal e ilegítimo somente pode ser anulado, não revogado.

Controle do Mérito: é aquele que se consuma pela verificação da conveniência e da oportunidade da conduta administrativa. A competência para exercê-lo é da própria Administração, em casos excepcionais, conforme expressos na Constituição Federal de 1988, ao Poder Legislativo, mas jamais ao Poder Judiciário.

O controle em relação ao órgão que o exerce:

Controle Administrativo: é aquele exercido pelo Poder Executivo e pelos órgãos administrativos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, sob os aspectos de legalidade e de mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação. Este controle pode ser: a) Fiscalização hierárquica (inerente ao poder hierárquico); b) Supervisão ministerial (aplicável nas entidades de administração indireta vinculadas a um Ministério, mas supervisão não é a mesma coisa que subordinação); c) Recursos administrativos (meios hábeis que podem ser utilizados para provocar o reexame do ato administrativo, pela própria Administração Pública, em regra, o efeito do recurso administrativo não é suspensivo); d) Representação (denúncia de desvios, ilegalidade e irregularidades a ser realizada perante a própria Administração); e) Reclamação (oposição expressa a atos da Administração que afetam direitos e interesses legítimos dos interessados); f) Pedido de reconsideração (solicitação de reexame dirigida à mesma autoridade que praticou o ato); g) Recurso hierárquico próprio (solicitação de reexame

dirigido à autoridade ou instância superior do mesmo órgão administrativo em que foi praticado o ato - é decorrência da hierarquia); h) Recurso hierárquico expresso (solicitação de reexame dirigido à autoridade ou órgão estranho à repartição que expediu o ato recorrido, mas com competência julgadora expressa).

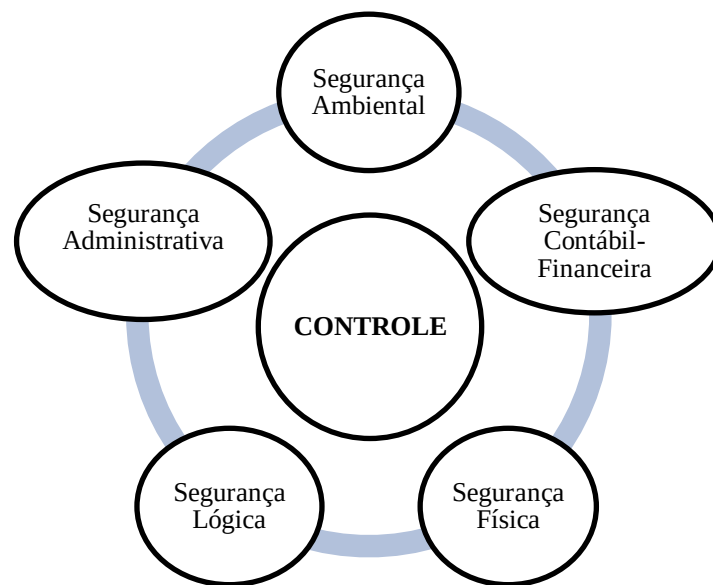
Controle Legislativo: é aquele que não poderá exorbitar ou ultrapassar as hipóteses previstas na Constituição Federal de 1988, sob pena de ofensa ao princípio da separação de poderes. Este controle alcança os órgãos do Poder Executivo, suas entidades da Administração Indireta e o Poder Judiciário (quando executa função administrativa).

Controle Político: é aquele que tem por base a possibilidade de fiscalização sobre atos ligados à função administrativa e organizacional.

Controle Financeiro: é aquele que 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.

Controle Judicial: é aquele poder de fiscalização exercido especificamente pelo Poder Judiciário sobre a atividade administrativa do Estado. Alcança, basicamente, os atos administrativos do Poder Executivo, mas também examina os atos do Poder Legislativo e do próprio Poder Judiciário quando realiza atividade administrativa. É vedado ao Judiciário apreciar o mérito administrativo e restringe-se ao controle da legalidade e da legitimidade do ato impugnado. Os atos sujeitos a controle especial: a) atos políticos; b) atos legislativos; c) atos interna *corporis*.

Qualquer espécie que for de controle, acima de tudo, dever-se-á garantir, preservar, resguardar e salvaguardar a Administração Pública Municipal com segurança ambiental, administrativa, contábil-financeira, física, lógica.



O controle interno é realizado pela própria Administração Pública que utiliza de métodos, técnicas e procedimentos para garantir a confiabilidade, fidedignidade e veracidade das informações e registros, oferecendo ao Gestor Público a segurança e tranquilidade de estar informado da legalidade e moralidade dos atos administrativos que estão sendo praticados ou para tomada de decisões.

O controle interno realizado internamente com eficiência e efetividade pela Administração Pública contribuir e facilitará por meio das informações prestadas aos órgãos controladores externamente, a avaliação e fiscalização que será realizada pelo Tribunal de Contas do Estado - TCE nas ações, metas, objetivos, prioridades planejadas e executada pela gestão administrativa, pois por meio dessas documentações e informações apresentadas poderá ser realizado o controle externo com qualidade, rapidez e imparcialidade e a confirmação da eficiência e confiabilidade dos atos decididos ou homologados pelo Governo Municipal.

De acordo com Gattringer (2002, p. 42), o sistema de controle interno tem a finalidade, também segundo sua natureza, alcançar os seguintes objetivos:

Integralidade – assegurar que as informações, registros e providências etc., abranjam a totalidade dos fatos ocorridos, ou seja, tudo o que deveria ter sido executado, registrado, decidido, promovido, informado, etc., foi de fato, feito.

Exatidão – assegurar que a execução, a valorização, a informação e os registros se revistam da necessária e adequada exatidão.

Pontualidade – assegurar que as épocas, os cronogramas, as datas etc., sejam rigorosamente respeitadas.

Autorização – assegurar que todos os atos de gestão estejam adequadamente autorizados pela pessoa competente e condizente com as normas traçadas.

Economicidade – Assegurar que o que está sendo controlado justifica o custo da operação. (Relação custo x benefícios).

O controle externo é espécie do gênero controle da Administração Pública, definido por Di Pietro (2007, p. 672), como o poder de fiscalização e correção que sobre a Administração Pública exercem os órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico brasileiro. A doutrina identifica duas acepções relativas ao controle externo: controle jurisdicional - exercido pelo Poder Judiciário, controle pelo Ministério Público, controle popular ou democrático (controle externo *lato sensu* - amplo); controle constitucional-legal, atribuído pelos artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988 - exercido pelo Poder Legislativo auxiliado pelo Tribunal de Contas (controle externo *stricto sensu* - sentido estrito).

Conforme lição de Meirelles (2004, p. 677), o controle externo, *stricto sensu*, objetiva a comprovação da probidade da Administração e a regularidade da conservação e aplicação dos bens e serviços, dos valores pecuniários públicos, assim como a fiel aplicação e execução do orçamento, com isso, é um controle político de legalidade contábil financeira.

O controle externo é responsável pela eficácia das ações administrativas e exercido pelos Tribunais de Contas - órgãos controladores. Ressaltamos que o Poder Judiciário exerce um controle especial inerente à função controladora do Estado e é exercitado quando existe lesão ou ameaça de lesão de direitos provocada pela Administração Pública ou contra essa Administração.

Percebemos que controle está intimamente relacionado com fiscalização, com poder e administração, conforme Camargo Júnior (2007, p.18):

A função de controle está, por natureza, inseparavelmente ligada ao poder e à administração, sendo de vital importância para o funcionamento do aparato do Estado. Para que haja Estado de Direito é indispensável que haja instituições e mecanismos hábeis para garantir a submissão à lei.

Para Justen Filho (2006, p.745), “O controle é um processo de redução do poder, entendida essa expressão no sentido da imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem”.

A respeito deste tema, Di Pietro (2007, p. 671) enfatiza: “A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico [...]”.

A Constituição Federal de 1988, a doutrina e a tradição republicana preveem diversas instâncias de Controle Público, conforme já destacados:

Controle externo: é aquele previsto nos artigos 70 a 73 e 75, da Constituição Federal de 1988 tem como titular originário o Poder Legislativo. Trata-se do controle sobre a

totalidade da administração pública, exercido pelos que representam, por delegação, a sociedade politicamente organizada.

Torna-se necessário qualificar o Controle Externo executado pelos Tribunais de Contas como técnico, visando a distinguir a atuação destes Tribunais de Contas do conceito mais abrangente de Controle Externo - o político, o qual é exercido pelo conjunto da sociedade por meio de sua representação política democraticamente eleita, o Poder Legislativo.

O exercício do Controle Externo Político é coroado pelo julgamento político anual da gestão do titular dos poderes (Presidente, Governador, Prefeito - no caso do Poder Executivo). O julgamento aborda a gestão como um todo, em termos macro administrativo. Para isso, toma-se como base o trabalho de cada Tribunal de Contas consubstanciado no parecer prévio decorrente da apreciação técnica da gestão (fase técnica). O parecer prévio sobre as contas públicas é apreciado e julgado pelo Congresso Nacional (Gestão do Presidente da República), pelas Assembleias Legislativas (Gestão de cada Governador) e pelas Câmaras Municipais (Gestão de cada Prefeito) - Poder Legislativo (União, Estado e Município) auxiliado pelo Tribunal de Contas (União, Estado e Município - Tribunal de Contas do Município onde existe, respectivamente).

Ressaltamos na esfera da União (Tribunal de Contas da União - TCU) e na esfera dos Estados e Municípios (Tribunal de Contas do Estado - TCE) que na oportunidade, verifica-se, se o conjunto das receitas (arrecadações e repasses) e das despesas (gastos) públicos do exercício financeiro respeitou a vontade popular, expressa na Lei de Diretrizes Orçamentária e na Lei Orçamentária Anual, todas aprovadas pelo Poder Legislativo respectivo, mais recentemente, verifica-se, também, a compatibilidade dessas receitas e despesas com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Podemos verificar que o Controle Externo Político não pode prescindir de sua vertente técnica, sendo-lhe estreitamente vinculado. Por isso, a concepção de uma instância de controle independente, personificado pelos Tribunais de Contas, dedicando-se à fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, auxiliando o Controle Político empreendido pelo Poder Legislativo.

Controle interno: é aquele previsto nos artigos 70 e 74, da Constituição Federal de 1988, exercido pela própria Administração, no acompanhamento e revisão de seus próprios atos e práticas administrativas, tem por objetivo, preferencialmente, garantir que os níveis tático e operacional sigam a estratégia traçada e cumpram as decisões tomadas pelos administradores (gestores), observadas os preceitos e limites impostos pela legislação, que é

efetivado por um órgão administrativo formalizado ou não no organograma das instituições públicas (União, Estado e Municípios).

Controle jurisdicional: é aquele que está previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, tem como titular o Poder Judiciário. Trata-se do princípio constitucional da não-exclusão da apreciação de qualquer ameaça ou lesão a direito por parte do Poder Judiciário.

O Controle Interno tem a função principal de proteger o patrimônio público, de acordo com suas normas direcionadas para a fiscalização das contas públicas (receitas e despesas) e o acompanhamento dos controles, registros e aplicação dos recursos públicos para zelar e proteger o Gestor Público, de penalidades e ações futuras, dos órgãos externos de fiscalização do Poder Público (Poder Legislativo, Ministério Público Federal ou Estadual, Tribunal de Contas, Poder Judiciário - se houver alguma interposição de ação judicial).

Outras funções do Controle Interno estão voltadas aos seus objetivos. São funções básicas do Controle Interno: a) prestar informações permanentes à Administração Superior sobre todas as áreas relacionadas com o controle: administrativo, contábil (financeiro), jurídico, operacional, patrimonial e pessoal (recursos humanos); b) preservar os interesses da organização contra erros, falhas, ilegalidades ou outras irregularidades; c) velar para a realização e execução das ações, medidas, metas, objetivos e prioridades pretendidas; d) recomendar os ajustes necessários com vistas à economicidade, eficácia, eficiência e efetividade operacional.

O Controle Interno tem o objetivo essencial e fundamental de criação de condições indispensáveis à eficácia do Controle Externo, visando assegurar a regularidade da realização da receita e da despesa; possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento e finança; das ações, metas, prioridades e programas de trabalho; a avaliação dos respectivos resultados. Neste sentido é, na sua plenitude, um controle de legalidade, conveniência, oportunidade, efetividade, eficácia, eficiência e economicidade.

Autotutela Administrativa: é aquela ação da autoridade administrativa sobre seus próprios atos e dos seus subordinados. É a possibilidade que a administração tem de anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade ou de revogá-los em prol do interesse público - bem comum da coletividade.

A diferenciação básica entre Controle Interno e Externo, é que o controle interno é exercido por órgãos integrantes do mesmo Poder e o controle externo é a fiscalização de um Poder sobre os atos administrativos de outro Poder, sem ofensa ao princípio de *interna corporis* entre os Poderes.

O **controle** é um mecanismo de planejar e organizar as medidas e metas adotadas pelo Poder Público para proteger os seus bens e serviços, verificar a exatidão conjuntamente com a confiabilidade e a fidedignidade de suas informações e dados administrativos e financeiros para promover a gestão e eficiência operacional, encorajando e estimulando a adesão às políticas definidas e traçadas pela Administração Pública.

Controle, qualquer que seja à sua modalidade está associado à fiscalização das contas públicas.

O *caput* do artigo 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) faz referência a um Conselho de Gestão Fiscal:

O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade.

O controle externo pode ser exercido pelas atribuições do Poder Legislativo, que é auxiliado pelo Tribunal de Contas para a finalidade de fiscalização das contas públicas. Depois, com a evolução dos instrumentos de controle, passaram a ser efetuados também pela atuação do Ministério Público e dos Conselhos Municipais específicos criados para cada área de Governo.

O controle externo nos termos da Constituição Federal de 1988 é o controle político exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do controle técnico dos Tribunais de Contas, sobre as ações e atividades contábil, econômica, financeira, operacional, orçamentária e patrimonial dos Poderes Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo, do Ministério Público - órgão integrante do Poder Executivo - e das entidades da Administração Pública Direta e Indireta, incluída as Fundações e as Sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, quanto à economicidade, efetividade, eficácia, eficiência, equidade, legalidade, legitimidade e moralidade das ações e atos praticados pelos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos.

A responsabilidade que é exigida do Gestor Público por meio da imposição de sanções administrativas, pecuniárias e penais, se descumprirem as regras estabelecidas nos ordenamentos jurídicos aplicáveis. Os Administradores Públicos podem ser punidos, conforme as ações e atos praticados na Gestão Pública, de acordo com: Decreto-Lei nº 2.848, de 07/12/1940 (Código Penal); Lei nº 1.079, de 10/04/1950 (Crimes de responsabilidade); Decreto-Lei nº 201, de 27/02/1967 (Crimes de responsabilidades dos prefeitos); Lei nº 8.429, de 02/06/1992 (Improbidade administrativa); Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Responsabilidade fiscal) e demais normas da legislação pertinente.

O controle deve informar o sistema sobre seu desempenho de recursos usados e de orçamento e organograma (controle operacional) e de comparar com os objetivos para checar se o caminho que está sendo tomado vai levar para a realização dos objetivos (controle estratégico). Caso perceba que isso não ocorrerá, deve comunicá-lo para que decisões no planejamento sejam tomadas a fim de que a situação seja revertida (controle administrativo).

O controle é o processo de assegurar e garantir que os recursos arrecadados e obtidos sejam aplicados com economicidade, eficácia, eficiência e efetivamente na realização dos objetivos da administração pública, visando o bem comum da coletividade.

O Poder Público tem a obrigação de manter controle interno que proporcione uma segurança razoável (porque não se tem controle ideal e perfeito) de que os recursos arrecadados e obtidos por contratos, convênios ou repasses das outras esferas da Administração Pública Federal ou Estadual e de que as ações administrativas fraudulentas sejam imediatamente impedidas (controle preventivo) ou detectadas (controle detectivo), se detectadas (constatadas) corrigi-las (controle corretivo).

O controle preventivo visa prevenir a ocorrência de desvios, erros, falhas, ilegalidades e irregularidades (problemas administrativos) que exerce a função (papel) de guia para a execução do processo, da definição das atribuições e funções e das responsabilidades inerentes.

O controle detectivo visa detectar alguns possíveis desvios, erros, falhas, ilegalidades e irregularidades (problemas administrativos) no processo de planejamento e execução das ações, metas, objetivos, prioridades e programas, sem impedir sua ocorrência.

O controle corretivo visa evitar a concretização dos desvios, erros, falhas, ilegalidades e irregularidades (problemas administrativos) e também serve como base para a correção das causas destes problemas no processo, mesmo depois de terem ocorridos.

O controle interno compreende o plano de organização e todas as medidas e métodos adotados para proteger e salvaguardar os recursos econômicos e patrimoniais (proteção do patrimônio), verificar a exatidão e fidelidade das informações e dados administrativos e contábeis (financeiros), desenvolver a eficiência operacional e eficácia da gestão, estimular e garantir o cumprimento das políticas definidas e traçadas pela Administração Pública.

O Controle Interno por ser um processo realizado pela Administração (Gestão) e outras pessoas, constituído para fornecer segurança razoável quanto à consecução das ações e objetivos que visam o bem comum da coletividade, deve cumprir e realizar efetivamente: a) confiabilidade das informações e dados de qualquer natureza (relatórios do controle tem que ser confiável); b) obediência às leis, normas e regulamentos aplicáveis (cumprir

irrestritamente as regras jurídicas nos prazos); c) economicidade, eficácia e eficiência das operações e transações públicas (preservar a redução de gastos e divulgar os relatórios dos custos de todos os setores da administração).

Podemos afirmar que o Controle Interno também pode ser denominado de Auditoria Interna ou de Controladoria, por ter a função de proteger os bens e serviços públicos (Patrimônio Público), seguindo normas direcionadas para a fiscalização e acompanhamento dos controles e aplicações dos recursos públicos arrecadados e obtidos para proteger e zelá-los.

Migliavacca (2002) define controle interno como:

Planejamento organizacional e todos os métodos e procedimentos adotados dentro de uma empresa, a fim de salvaguardar seus ativos, verificar a adequação e o suporte dos dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a aderência às políticas definidas pela direção.

Conforme D'Ávila (2002):

Controle interno é um processo executado pelo conselho de administração, gerência e outras pessoas de uma organização, desenhado para fornecer segurança razoável sobre o alcance de objetivo nas seguintes categorias: Eficácia e eficiência operacional; Mensuração de desempenho e divulgação financeira; Proteção de ativos; e Cumprimento de leis e regulamentações.

Segundo Andrade (1999):

Controle interno compreende o plano organizacional e todos os procedimentos, métodos e medidas adotadas pela empresa para: Proteger seu patrimônio; Assegurar a fidedignidade da informação utilizada para o processo decisório, gerencial e de controle; Contribuir para estimular a eficiência operacional; e Incentivar a observar as políticas e diretrizes estabelecidas pela direção.

O objetivo principal do controle interno é realizar efetiva e eficientemente uma ação preventiva anteriormente à ocorrência de ações ilícitas, impróprias e incorretas que atentem contra os princípios constitucionais e legais da Administração Pública.

Os objetivos do controle são: a) correção de desvios, erros, falhas, ilegalidades ou irregularidades; b) prevenção de novos desvios, erros, falhas, ilegalidades ou irregularidades sejam no planejamento (organização), no desenvolvimento (execução), no controle (administrativo e contábil) e na administração (direção), em tempo hábil para que ocorra uma melhora gradativa em todo o processo de gerenciamento e operacional.

Em geral, a Administração Pública tem que ser orientada para o cidadão (administrado) e desenvolver-se nos princípios constitucional e legal demarcado pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.



O controle interno se alicerça nas razões de ordem administrativa, jurídica, política e social. Sem controle não há e não pode existir, a responsabilidade pública. A responsabilidade pública depende de uma fiscalização eficaz e eficiente dos atos da Administração Pública.

Neste contexto, opera tanto o controle interno como o controle externo na administração (organização) compreendendo o planejamento e o orçamento dos meios, a execução das atividades definidas e planejadas, a avaliação periódica da atuação gerencial e operacional.

O controle quer interno e quer externo da Administração Pública tem que ser um instrumento que assegure e garanta a todos, administradores e administrados, aplicações e gastos dos recursos arrecadados e obtidos com o máximo de economicidade, eficácia, eficiência e efetividade.

O controle interno está definido e estabelecido no artigo 70 da Constituição Federal de 1988:

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.

O controle interno faz parte das atividades normais da Administração Pública que subordina ao Administrador ou Gestor, titular do órgão ou entidade, na função de acompanhar e intervir na execução das ações administrativas, indicando em caráter opinativo as ações a serem desempenhadas para atender o controle da execução contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sobretudo assegurar e garantir a realização eficaz e eficiente dos controles administrativos, de modo geral: corretivo, detectivo e preventivo para evitar, desmandos e desperdícios dos bens e serviços públicos.

A Gestão Pública referem-se à administração dos recursos humanos (pessoas - administrados) e públicos (bens, dinheiros, serviços e valores), tendo como objetivo o interesse coletivo, pautada nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência (art. 37, *caput*, CRFB/1988), entre outros inerentes a ética, a motivação, a probidade e o respeito ao bem público (supremacia do interesse público).

O ambiente de controle é efetivo, eficaz e eficiente, quando as pessoas (administradores, gestores, administrados, servidores, munícipes) da entidade (Prefeitura) tem conhecimento ou sabem quais são suas atribuições, funções e responsabilidades, os limites de sua autoridade, se tem a consciência, a competência e o comprometimento de fazerem o que é certo, da maneira correta, ética e legal. O ambiente de controle envolve a competência técnica e o compromisso ético-moral, por ser um fator intangível, essencial e fundamental à efetividade do controle interno.

As atividades de controle são aquelas atividades que, quando planejadas e executadas as ações, metas, objetivos, prioridades e programas a tempo de maneiras adequadas, coerentes, corretas, éticas e legais que permitem a minimização ou administração dos problemas ou riscos. Essas atividades são inerentes aos controles preventivos, detectivos e corretivos.

As políticas representam as diretrizes básicas das ações, metas, objetivos, prioridades, processos e programas, demonstrando de forma clara, lógica, racional e visível a qualquer administrador e administrado, qual o parâmetro que deve ser utilizado para o planejamento, desenvolvimento (execução), controle e administração do processo como um todo. Uma vez que todo o processo de administração e direção foi estabelecido, que todas as atividades e tarefas foram devidamente distribuídas entre os servidores e que o trabalho propriamente dito começou a ser desenvolvido. Com isso, passa-se a acompanhar cotidianamente todas as atividades e tarefas que são realizadas, tanto na operacionalização quanto na própria gestão dessas atividades.

Nesse momento, tudo será desenvolvido (executado), produzido ou oferecido de acordo com aquilo que havia sido planejado (programado), analisando fatos equivocados ou bem desenvolvidos, apontando as possibilidades de melhoria de algum processo ou ação.

Assim, está se desempenhando a função administrativa de controlar, que em linhas gerais significa que tudo ocorre conforme planejado, ou seja, fiscaliza se todos os objetivos estão sendo devidamente atingidos e elaborando métodos para remediar atividades que não correspondem ao que era esperado.

O atual conceito de controle vincula-se, aos conceitos de controle gerencial ou contabilidade de gestão - atividades estas mais operacionais e menos diretivas.

Para que se tenha um razoável ou elevado grau de qualidade das atividades e tarefas administrativas, deverão ser observados alguns princípios no processo de controle, alguns: a) da garantia do objetivo; b) da eficácia - acusar desvios, erros, falhas, ilegalidades ou irregularidades com exatidão; c) da ação corretiva, detectiva e preventiva; d) da economia; e) do ponto estratégico - atenção às prioridades e programas; f) das apurações imediatas - em tempo hábil; g) da autonomia - não deve haver subordinação ao avaliado (auditado); h) da complementação das operações e contraposições de interesses - autocontrole; i) da confiança - confiar na veracidade do controle; j) da imparcialidade - basear-se em fatos concretos; l) da não-ingêrência da direção - abstenção do ato de corrigir; m) da revisão - o controle é cíclico.

Segundo Alexandrino e Paulo (2005) são funções básicas do controle interno: a) prestar informações permanentes à Administração Superior sobre todas as áreas relacionadas com o controle seja contábil, administrativo, operacional ou jurídico; b) preservar os interesses da organização contra ilegalidades, erros ou outras irregularidades; c) velar para realização das metas pretendidas; d) recomendar os ajustes necessários com vistas à eficiência.

A função do controle é indispensável para acompanhar a execução de programas e apontar suas falhas e desvios; velar pela boa utilização, manutenção e guarda dos bens patrimoniais; verificar a perfeita aplicação das normas e princípios adotados e constatar a veracidade das operações realizadas.

Segundo Reis (2000) a função do controle exige a atenção da administração voltada para a execução de planos e programas, para que as metas e objetivos previamente delineados sejam atingidos.

Importante observar que a função de controle está intimamente relacionada com a administração que, ao exercê-lo, analisa e avalia os resultados obtidos, compara-os com o que

fora planejado ou previsto, objetivando verificar os resultados e sanar possíveis desvios, erros, falhas que possam ter ocorrido.

A importância do controle interno e externo fica evidente no momento em que se torna impossível administrar e desenvolver uma empresa que não tenha nenhum controle sob seus bens, procedimentos e garanta informações precisas e confiáveis.

O Controle da Gestão Pública seja autocontrole (autotutela administrativa), interno e externo, indispensavelmente deverá: contribuir para maior eficiência, eficácia e efetividade da Gestão Pública; preservar os interesses da instituição pública contra ilegalidade ou irregularidade, erros ou fraudes, abusos ou falhas e outras praticas irregulares que ofendam a lei e a moral; fornecer a sociedade (cidadãos) informações, definidas por lei ou por outras normas, que permitam acompanhar e avaliar o desempenho da Gestão Pública.

Esquema da funcionalidade do sistema de controle interno para Administração Pública:



Por este esquema prático do sistema de controle interno podemos interpretar e ressaltar que a liberdade de gestão também pode ser objeto de controle (princípio da razoabilidade).

CONCLUSÃO

Os órgãos institucionais de controle interno da Administração Pública Municipal direcionam suas ações e atenções para atuação somente de orientadora e preventiva para evitar os desvios, erros, falhas, ilegalidades, impropriedades e irregularidades, porém incipiente sua atuação corretiva, devido à subordinação ao Administrador (Gestor) Público Municipal.

O órgão do controle interno, em função de suas atribuições constitucionais e legais tem papel relevante na Administração Pública pela orientação, fiscalização e vigilância em relação às ações, atos e condutas dos administradores, visando assegurar eficiente e efetiva arrecadação e aplicação das receitas, garantir econômica e apropriada dos gastos, adequada e segura emprego dos recursos públicos.

Os órgãos institucionais de controle externo da Administração Pública direcionam suas ações e atenções para atuação, inicialmente detectiva, depois punitiva para evitar a recorrência e reincidência de novos desvios, erros, falhas, ilegalidades, impropriedades e irregularidades praticadas pelo Administrador (Gestor) Público Municipal e outros administradores, com responsabilidades solidárias.

A importância e o melhoramento advindo do sistema de controle interno para a Administração Pública Municipal refletem na economicidade dos gastos e aplicação das receitas, na eficiência dos serviços públicos e na efetividade de prestações de serviços públicos com qualidade e segurança, sobretudo na adoção de mecanismos para garantir o melhor emprego dos recursos públicos, prevenindo e minimizando abusos ou desperdícios, desvios ou falhas, fraudes ou impropriedades, ilegalidades ou irregularidades, contribuindo potencial e substancialmente para a missão do órgão público que tem que visar somente na satisfação do interesse público e do bem comum da coletividade, intermédio de um serviço prestado com eficiência, organização, qualidade, rapidez e segurança.

O maior problema enfrentado pelo controle interno perante a Administração Pública Municipal é a sua dependência, submissão e subordinação, por ser um cargo de confiança de livre nomeação e exoneração do Administrador (Gestor) Público.

Para o êxito do controle interno na Administração Pública Municipal é indispensável e necessário superar os problemas apontados e promover os ajustes necessários para favorecer a conscientização e o comprometimento dos administradores públicos com o exercício eficiente e efetivo da função de controle em suas áreas de competência, estabelecendo a integração entre o órgão central de controle e a administração pública como um todo, garantindo um efetivo e concreto mecanismo gerencial e de transparência na atuação administrativa.

O Controle Interno e Externo é uma exigência constitucional-legal, mas acima de tudo à sua existência se justifica para promover o aperfeiçoamento dos escassos e pequenos recursos públicos dos Municípios de porte médio e pequeno, para ser um instrumento de assegurar e garantir a defesa do patrimônio público para favorecer a comunidade.

A grande importância do Controle Interno é exatamente estar mais associada e próxima da realidade do órgão público municipal. A suma relevância do controle externo é estabelecer correções e punições, por ter poderes para determiná-las impositivamente o jurisdicionado, inicialmente orientando-o a uma alteração de sua ação, atitude e conduta, também aplicar as punições legais pelos abusos, desperdícios, desvios e irregularidades, mas o controle externo ainda não tem condições de atender às particularidades dos Municípios de pequeno porte.

O sistema de controle interno indispensavelmente deve, entre outros: promover a efetividade e eficiência nas operações; estimular a observação e avaliação das políticas estabelecidas; visar o alcance das ações, metas, objetivos e prioridades programadas.

A Lei da Improbidade Administrativa e a Lei da Responsabilidade Fiscal são elementos orientadores que constituem em uma ferramenta gerencial a serviço da Administração Pública, por proporcionar às finanças públicas um tratamento cuidadoso e zeloso e por enfatizar o planejamento e execução da ação governamental para assegurar que o orçamento tenha o papel, de fato e de direito, que deve ter em uma sociedade democrática: o de documento (peça e planilha) de controle do gasto público e o de definição das ações, metas, objetivos e prioridades dos munícipes (administrados).

O interesse público norteia todas as ações e prioridades governamentais, com isso, não se admite mais em nenhuma hipótese que o administrador ou gestor (governante) estabeleça que os recursos públicos sejam arrecadados e aplicados somente à sua vontade. É preciso interpretar e ouvir os anseios da população quando da elaboração dos orçamentos, que é uma das características do bom administrador, a capacidade de gerir as ações e prioridades da coletividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

BRAGA, Marconi Augusto F. de Castro. **Gestão e controle da Administração Pública Municipal Contemporânea e Ciência da Informação**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, n. 2, 2003.

BRAGA, Pedro. **Ética, Direito e Administração Pública**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2007.

CAMARGO JÚNIOR, João Batista de. **Tribunal de Contas: competências constitucionais e infraconstitucionais**. 2007, 106 f. Monografia (Especialização *latu sensu* em Orçamento Público) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e Instituto Serzedello Corrêa – Tribunal de Contas da União, Brasília, 2007.

CARVALHO, André Regis de. **Reengenharia Federativa: A Questão dos Consórcios Intermunicipais. Administração Pública – Direito Administrativo, Financeiro e Gestão Pública: Prática, Inovações e Polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CAVALHEIRO e FLORES, Jader Branco e Paulo César. **A Organização do Sistema de Controle Interno Municipal**. 4. ed. Porto Alegre: CRC/RS, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração para Administradores e Não-Administradores**. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Administração Geral e Pública**. 2. ed. São Paulo: Campus, 2008.

D'ÁVILA, Marcos Zähler & OLIVEIRA, Marcos Aparecido Martins. **Conceitos e Técnicas de Controles Internos de Organizações**. São Paulo: Nobel, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FAYOL, Henri. **Administratio Industrialle e Généralle (1916)** - Traduzido: **Administração Industrial e Geral (1950)**. São Paulo: Atlas.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio – O Dicionário da Língua Portuguesa**. 6. Ed. Curitiba: Positivo, 2008.

GATTRINGER, João Luiz. **V Ciclo de estudos de controle público da administração municipal**. Florianópolis: ACOM, 2002.

GOMES, Josir Simeone; SALAS, Joan M. Amat. **Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externos e Internos da Administração Pública**. 2.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MIGLIAVACCA, Paulo N. **Controles Internos nas Organizações**. São Paulo: Edicta, 2002.

MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 2. ed., rev. e atual. Niterói: Impetus, 2011.

REIS, Heraldo da Costa. **Sistema de controle interno e avaliação do desempenho governamental com utilização das informações contábeis**. Instituto Brasileiro de Administração – IBAN. Escola Nacional de Serviços.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Os Princípios da Administração Científica** (*Principles of scientific management*). New York: Harper & Brothers Publishers, 1911.

VADE MECUM. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.