

PORTARIA Nº 09/SG/2015

APROVA A EDIÇÃO DO “MANUAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO” E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso de suas atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal, e

Considerando a Lei nº 3.631, de 26 de junho de 2012 e a Lei nº. 3.953 de 10 de março de 2015.

R E S O L V E:

Art. 1º Aprovar a edição do “MANUAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO”, elaborado pela equipe da Unidade Central do Sistema de Controle Interno do Município – UCCI.

Art. 2º O “MANUAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DE SANTO ÂNGELO”, se aplica a todas as unidades e órgãos da Administração Municipal e está disponibilizado no sítio do Município, no endereço: [http://www.santoangelo.rs.gov.br/Controle Interno](http://www.santoangelo.rs.gov.br/Controle%20Interno), cabendo a cada unidade ou órgão tomar ciência e à aplicação de seu conteúdo.

Art. 3º A edição, de que trata o art. 1º desta Portaria, refere-se ao “MANUAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO”, que para atender seus objetivos, será permanentemente atualizado e aprimorado, de forma a acompanhar a evolução das atividades de controle interno, das técnicas de auditoria/inspeção e da administração pública.

CENTRO ADMINISTRATIVO JOSÉ ALCEBÍADES DE OLIVEIRA, em 02 de março de 2015

LUIZ VALDIR ANDRES
Prefeito Municipal

LUIZ GHELLAR
Secretário de Administração
de Controle Interno.

NABUCODONOSOR RITTER
Coordenador do Sistema

MANUAL DE CONTROLE INTERNO

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	02
Capítulo I - Conceitos e métodos de controle.....	05
1. Fundamentação.....	05
1.1 Conceito.....	08
1.2 Métodos e Controle.....	09
1.2.1 Avaliação da Execução de Programas e Ações de Governo.....	10
1.3 Objetivos Gerais.....	10
1.4 Objetivos Macros.....	12
1.4.1 Assegurar a Legitimidade dos Passivos.....	12
1.4.2 Salvar os Ativos e Assegurar a Veracidade dos compon. Patrimoniais.....	13
1.4.3 Dar conformidade ao Registro Contábil em Relação ao Ato correspondente.....	13
1.4.4 Propiciar informação oportuna e adequada.....	14
1.4.5 Estimular Adesão às Normas e às diretrizes fixadas.....	14
1.4.6 Contribuir para a Promoção da Eficiência Operacional do Órgão.....	14
1.4.7 Tipos de Controle.....	15
1.4.8 Controle Externo.....	15
1.4.9 Controle Interno.....	16
1.5 Formas de Controle.....	17
1.5.1 Prévio ou preventivo.....	18
1.5.2 Concomitante ou sucessivo.....	18
1.5.3 Subsequente ou Corretivo.....	18
1.5.4 Aspectos Legais.....	19
1.5.5 Princípios de Controle Interno.....	19
1.6 Responsabilidade dos Agentes.....	20
1.6.1 Operações segregadas.....	20
1.6.2 Comprovação de registros contábeis.....	20
1.6.3 Rotação de Servidores.....	21
1.7 Obrigatoriedade do gozo de férias para as chefias.....	21
1.8 Normas Escritas.....	21
1.9 Segregação de funções.....	21
Capítulo – II - Organização Administrativa.....	21
2 – Estrutura Administrativa dos Órgãos Setoriais.....	22
2.1 a 2.25.9 Órgãos Setoriais.....	22 a 27
3. Alteração da Estrutura Organizacional.....	28
3.1 Estrutura Organizacional da Câmara Municipal.....	28
3.1.2 Processo Legislativo.....	29
3.2 Estrutura Organizacional do Executivo Municipal.....	29
3.3 Do Sistema de Controle Interno.....	29

INTRODUÇÃO

Um bom Sistema de Controle Interno é sinônimo de “boa administração” que, também, é o objetivo de todo gestor público. O gerenciamento do patrimônio público exige um eficiente Sistema de Controle Interno.

Diante desta realidade, podemos afirmar que não existe Sistema de Controle Interno sem manual de procedimentos e rotinas, que alguns chamam de guia ou, simplesmente, normatização. O manual de normatização a que nos referimos, é composto de atos administrativos, em sua maioria, através de instruções normativas expedidas pelo Órgão Central de Controle Interno, que integra o Sistema de Controle Interno do Município e disciplinam os procedimentos a serem adotados e as rotinas a serem seguidas.

Para entendimento desse trabalho, é necessário esclarecer que Controle Interno é conceituado como os procedimentos de controle adotados em cada unidade administrativa existente na estrutura organizacional. À integração do Controle Internos existentes no âmbito do ente (Município), chamados de Sistema de Controle Interno, que conceituaremos de forma detalhada no decorrer de nossa dissertação.

Os procedimentos de Controle Interno, adotados pelas unidades administrativas se harmonizam na consolidação das contas, em atendimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais procedimentos devem ser produzidos num aspecto de sistema de auditoria de gestão pública, com a finalidade de se tomar um conjunto de medidas a serem adotadas com a propositura de soluções para problemas administrativos do órgão, assegurando a legalidade dos atos praticados.

É claro e cristalino que a Unidade Central de Controle Interno tem o poder e o dever de fiscalizar os gastos do Poderes Executivo e Legislativo, Administração Indireta (quando houver) e Fundo de Aposentadoria e Benefícios do Servidor – FABS, podendo exercer essa função através de normatização, que disciplinará a forma e o prazo de controle.

O Sistema de Controle Interno do Município, devidamente inserido na estrutura organizacional do Município por força da lei local nº. 3.631 de 26 de junho de 2012 e suas alterações, têm o poder de fiscalizar os atos de quaisquer agentes responsáveis por bens ou dinheiro público, independentemente de serem esses agentes membros do executivo, legislativo ou de órgãos da administração indireta do município (quando houver). Respeitadas as devidas autonomias administrativas.

A função primordial da Unidade Central de Controle Interno é de dar cumprimento às metas e funções definidas na lei que a criou, priorizando a fiscalização de atos dos órgãos da Administração direta e indireta do ente federado. Nada impede, porém, que fiscalize a legalidade de atos praticados por membros da Câmara de Vereadores e de instituições que recebem recursos do município (subvenções sociais e auxílios) e que proponha as medidas cabíveis às autoridades responsáveis, tanto em sede administrativa quanto em sede judicial.

A administração indireta, fundações públicas, fundos de aposentadoria municipal ou as secretarias municipais poderão instituir seus próprios controles internos. No entanto, sempre serão subordinados à Unidade Central de Controle Interno, responsável pela consolidação das informações no relatório de auditoria mensal e anual de prestação de contas.

Os membros da Unidade Central de Controle Interno ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverão informar imediatamente ao Tribunal de Contas, conforme disposto no § 1º do artigo 74 da Constituição da República Federativa do Brasil. Isso não pode ser motivo para receio do exercício da função de controle; existem meios e instrumentos para agirem em consonância com a legislação e não temerem represálias.

Todas as transações e fatos significativos devem estar claramente documentados e disponíveis para verificação. A Unidade Central de Controle Interno deve possuir provas formais do exercício do controle interno, incluindo seus objetivos e procedimentos de rotinas e de todos os aspectos pertinentes das transações e fatos significativos.

A atuação da Unidade Central de Controle Interno se dá na instância administrativa. Desta forma, deverão esgotar todas as possibilidades para solucionar as inconsistências verificadas, antes de informar aos órgãos externos, evitando, assim, gastos com recursos em instâncias superiores.

As irregularidades ou ilegalidades verificadas pelo órgão de Controle Interno, inicialmente, poderão ser objetos de pareceres de auditoria, destacando as normas ofendidas e a indicação das ações a serem tomadas pelas partes para sanar as inconsistências. Os causadores dos atos deverão ser citados e estabelecido prazo de 20 dias para manifestação, justificativas ou comprovação da regularidade.

Permanecendo inerte as partes, ou não comprovando a regularidade a contento, deverá a Unidade Central de Controle Interno do Município solicitar a abertura de processo administrativo, garantindo, administrativamente, a oportunidade de reparação e o direito de ampla defesa e o contraditório. Somente após a conclusão do processo administrativo e constatado o prejuízo ao Erário deverá dar ciência ao Tribunal de Contas e, concomitantemente, enviar cópia ao Ministério Público, quando se tratar de licitações públicas, conforme preceitua o art. 102 da Lei Federal 8.666/93.

O processo administrativo só deve ser instaurado mediante autorização expressa de autoridade competente. A Unidade Central de Controle Interno é responsável por indicar quais as medidas que deverão ser tomadas para sanar as irregularidades apontadas. Assim, conclui-se que os servidores que integram os Órgãos de controle deverão ser especialistas em Administração Pública, possuir amplo conhecimento da Contabilidade Aplicada ao Setor Público e Auditoria, preferencialmente com graduação em ciências contábeis, administração, economia e direito.

Por se tratar de órgão fiscalizador com atuação ampla, sua integralização na estrutura organizacional é fundamental, conseqüentemente, o plano de cargos e vencimentos contemplará os cargos de agentes de controle interno ou auditores internos, ou outra nomenclatura adequada. Diante da complexidade das atribuições, a qualificação e a remuneração devem ser compatíveis.

Os integrantes dos órgãos de controle interno deverão estar cientes de suas responsabilidades e, especialmente, as possíveis sanções e penalidades que poderão sofrer caso não comuniquem tempestivamente ao Tribunal de Contas as irregularidades ou ilegalidades verificadas. Desta forma, torna-se indispensável que todos os atos da Unidade Central de Controle Interno sejam formalizados e com comprovação de notificação aos envolvidos.

O controle é inerente a todos os atos e processos administrativos de um órgão/entidade, de forma que não pode e nem deve ser concebido separadamente. Sua integração é fator decisivo para o perfeito desempenho das atividades a serem implementadas nas diversas unidades administrativas, incluindo o Poder Legislativo Municipal.

Para facilitar a concretização dessas atividades, salientamos a importância da implantação dos procedimentos de rotinas, regulamentando e padronizando as atividades de cada unidade administrativa, possibilitando uma aferição rápida, objetiva e eficiente. O Sistema de Controle Interno para o Administrador é um instrumento de gestão. Para o auditor interno ou independente é o ponto de partida dos trabalhos a serem realizados.

Os atos administrativos (normatizadores e reguladores) a serem desenvolvidos devem ser baseados no consenso entre administrador, controlador e controlado, discutindo medidas e não impondo de forma rígida e unilateral.

CAPÍTULO I

CONCEITO E MÉTODOS DE CONTROLE

1. Fundamentação

Na elaboração dos atos administrativos que tratam de procedimentos de controle, a base legal são os dispositivos constitucionais que dão sustentação a toda a legislação produzida a respeito do assunto, inicialmente previstas nos arts. 31, 70, 74 e 75 da Constituição Federal; *in verbis*:

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

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

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

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

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

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

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

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

§2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75 As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber; à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Nesta mesma analogia de atos legais, devem ser levadas em conta as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público NBCASP, especificamente a NBC T 16.8 – Controle Interno. Nela estão as referências para o Controle Interno como suporte do sistema de informação contábil, no sentido de minimizar riscos e dar efetividade às informações da contabilidade, visando contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público.

A norma técnica classifica o Controle Interno nas seguintes categorias:

- operacional – relacionado às ações que propiciam o alcance dos objetivos da entidade;
- contábil – relacionado à veracidade e à fidedignidade dos registros e das Demonstrações contábeis;
- normativo – relacionado à observância da regulamentação pertinente.

Mesmo sendo objeto de estudo do processo de convergência das demonstrações contábeis aos padrões internacionais, a norma sobre Controle Interno foi inserida nesse processo só no Brasil. Isso nos leva a entender o óbvio da ação da Unidade Central de Controle Interno, que é a de controlar para prevenir e atestar a legalidade dos atos da administração. Da mesma forma, o art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, atribui responsabilidades ao Sistema de Controle Interno em fiscalizar os ditames da lei. Podemos concluir que será missão da Unidade Central de Controle Interno do Município aferir, acompanhar e fiscalizar o processo de convergência das demonstrações contábeis.

A ação da Unidade Central de Controle Interno do Município não se confunde com a função fiscalizadora da Câmara Municipal, que diz respeito ao acompanhamento regular e permanente dos atos da Administração. Para, isso, podem os Vereadores requerer informações ao Chefe do Executivo e aos seus principais auxiliares, dentre eles o Coordenador da Unidade Central de Controle Interno, inclusive convocá-lo para esclarecer dúvidas ou relatar fatos que mereçam apuração e solicitar depoimento, mesmo de pessoas estranhas ao Governo Municipal, para aclarar situações que ensejam dúvidas.

A fiscalização comporta ainda o controle dos gastos municipais, para verificar se são realizados de acordo com os ditames legais e, especialmente, com as normas contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais. Essa forma de acompanhamento tem sua sustentabilidade nos procedimentos de controle implantados pela Unidade Central de Controle Interno. Assim é que, no momento em que a Câmara recebe a prestação de contas do Chefe do Executivo, esta deverá estar acompanhada do relatório anual do Controle Interno, cujo conteúdo é o exame do controle da legalidade, da fidelidade, da fidedignidade e da execução orçamentária.

O controle da legalidade é exercido sobre os atos pertinentes à arrecadação e à realização das despesas, bem com, sobre os que acarretem ou possam acarretar nascimento ou extinção de direito e obrigações. O controle da fidelidade visa à conduta funcional dos agentes responsáveis por bens e valores públicos. O controle da fidedignidade está vinculado à confiabilidade das informações contidas no relatório de auditoria emitido pela Unidade Central de Controle Interno.

A Lei Complementar 101, de 04.05.2000, trouxe novos encargos para a Câmara Municipal quanto ao exercício da fiscalização. Seu controle sobre a Administração encontra limites na própria Constituição da República Federativa do Brasil. Desta forma, A Unidade Central de Controle Interno deverá exercer seu trabalho de fiscalização, em harmonia com a fiscalização externa, incluído o Poder Legislativo local.

O Controle Externo do Poder Legislativo não implica em poder de interferência na fiscalização do Controle Interno do Poder Executivo. A função fiscalizadora exercida pelo Poder Legislativo municipal se faz mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme dispõe o art. 31 da Constituição da República Federativa

do Brasil. Desta forma a atuação de um órgão fiscalizador não se confunde com a função do outro.

A legislação infraconstitucional, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, não pode prever outras formas de controle além das que esteja contida na Constituição Federal para não ofender o princípio da Separação dos Poderes. O art. 59 da referida lei, atribui responsabilidade ao Poder Legislativo, com auxílio do Sistema de Controle Interno de cada poder, de fiscalizar o cumprimento das normas por ela estabelecidas, com ênfase no cumprimento de limites por ela impostos e atingimento de metas fiscais, *in verbis*:

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

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

II – limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;

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

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

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

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

§1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I – a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inc. II do art. 4º e no art. 9º;

II – que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III-que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90 (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV – que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V – fatos que comprometam os custos ou resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificarem os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§2º, 3º e 4º do art. 39.

O caput do art. 59 da Lei Complementar 101/2000, confirma a necessidade de existência do Controle Interno em cada Poder. Fixadas essas noções, não é difícil entender que, na esfera municipal, a Câmara de Vereadores deverá ter um órgão setorial de Controle Interno integrado a Unidade Central de Controle Interno do município.

Conceitua-se o Sistema de Controle Interno, no âmbito da administração pública municipal, como o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos

interligados, utilizados com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Partimos do conceito para a parte prática devem ser esclarecidos os seguintes entendimentos:

- SISTEMA DE CONTROLE INTERNO – Conjunto de procedimentos de controle integrados – único no âmbito Municipal por entendimento do texto do caput do art. 31 da Constituição da República Federativa do Brasil, tendo como responsável pela sua implantação e Coordenação o Poder Executivo.
- UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO – Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo, com total autonomia funcional, responsável pela expedição de atos normativos e regulamentadores dos procedimentos de controle – unidade administrativa para integrar os procedimentos de controle e fiscalização e ainda consolidar as informações de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, com a finalidade de atestar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia dos programas de governo.
- CONTROLE INTERNO – Atividades de controle exercidas com metodologia de auditoria no âmbito de determinada unidade administrativa, sob coordenação da Unidade Central de Controle Interno.

A Unidade Central de Controle Interno do Município deverá possuir independência funcional e orçamentária, devendo ser assegurada a formação da equipe técnica, conforme lei nº. 3.593, de 10 de março de 2015, 03 (três) servidores detentores de cargo de provimento efetivo e estáveis, para atuarem em regime de dedicação exclusiva, sendo 01 (um) Assessor Jurídico; 01 (um) Contador; 01 (um) Administrador, Engenheiro ou Técnico Legislativo. Não haverá vinculação a nenhuma outra unidade administrativa existente na estrutura organizacional do Município. Consequentemente os servidores lotados na Unidade Central de Controle Interno estão impedidos de exercer outras atribuições, concomitantemente, e não devem integrar comissões, conselhos ou qualquer outro tipo de colegiado.

1.1 CONCEITO

O Controle Interno na administração pública é a verificação da conformidade da atuação desta a um padrão, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do Juízo formado.

Controle Interno é o controle administrativo, exercido por órgão interno da Administração, devidamente inserido na estrutura organizacional, com funções administrativas e poder para normatizar procedimentos que permitam a fixação de padrões de uniformidade de atuação (instruções normativas). É composto por servidores públicos pertencentes aos quadros do órgão. Daí a definição de Controle Interno, conforme previsão constitucional, ficando claro que esse controle faz parte da Administração, vinculado diretamente ao administrador, tendo, entre outras, a função de acompanhar a execução dos atos, indicando, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, ações a serem desempenhadas visando o atendimento da legislação. Em resumo, é a própria Administração Pública atestando a legalidade de seus atos.

Dentre vários conceitos de controle interno entendemos que o registrado pela auditora Maria Luciene Cartaxo Fernandes, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abaixo transcrito, traduz muito bem a definição de sistema de controle Interno:

“É o conjunto complexo e organizado de regras e normas de unidades, de princípios, métodos, procedimentos e equipamentos coordenados entre si, que busca o fim precípua de realizar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas de governo, bem como de comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional nas unidades da administração pública”.

Quando se menciona que o Sistema de Controle é um conjunto complexo, deixa claro que não é uma atividade voltada somente para as demonstrações contábeis ou outra fonte de informações unicamente. Considerando o texto do art. 70 da Constituição Federal, a afirmação se justifica quando menciona que é função do Sistema de Controle Interno fiscalizar a execução contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Nesta ótica, envolveu todos os atos da Administração Pública e, sendo assim, deverão ser estabelecidos pelos órgãos de controle, procedimentos para o cumprimento do mandamento constitucional.

Ainda afirma o conceito em análise que, além de complexo, o Sistema de Controle Interno é organizado. A organização mencionada advém da forma que deve ser estabelecida à estrutura organizacional do órgão, ou seja, através de lei e inserida à Unidade Central de Controle Interno como unidade fiscalizadora. Como já mencionamos, deverá ser a Unidade Central de Controle Interno o símbolo de Organização da Instituição, dela partindo os procedimentos de controle devidamente formalizados, instruindo e capacitando a equipe de governo para o cumprimento de suas funções e fornecendo informações conforme cronograma preestabelecido pela própria unidade

O manual de procedimentos e rotinas ou guia de controle interno é obrigatório e se torna importante ferramenta de gestão administrativa, pois facilita o gerenciamento, reduz custos desnecessários, orienta a execução de serviços, define responsabilidades e gera tranqüilidade aos administradores.

A unidade de princípios, métodos e procedimentos são amplos, pois temos a definição de princípios usualmente mencionados na literatura especializada, que correspondem na verdade, a medidas que devem ser adotadas em termos de políticas, sistemas e organização, visando o atingimento dos objetivos específicos da administração. No entanto, cabe ainda mencionar os princípios destacados no caput do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

1.2 MÉTODOS E CONTROLE

Os métodos são processos de auditoria e análise que se empregam para interpretar o objetivo a ser alcançado ou resultados obtidos. O desenvolvimento desses

método é feito através de levantamentos preliminares pelos membros dos órgãos de controle, vistando documentos e elaborando o primeiro diagnóstico decorrente da realização dos trabalhos de auditorias, que compreende relatórios ou pareceres técnicos.

1.2.1 Avaliação da Execução de Programa e Ações de Governo

Para coordenar a avaliação da execução de programas e ações de governo, devem-se organizar as seguintes fases iniciais:

1. definição das diretrizes de políticas públicas apresentadas no plano de governo do gestor;
2. programas de governo oriundos das diretrizes de políticas públicas;
3. programas de governos priorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
4. ações de governo para acompanhamento, indicando dados técnicos (planilhas, cronogramas físico-financeiro, fonte de recursos e os responsáveis pela ação).

Desta forma o Controle Interno poderá acompanhar a execução das metas de governo que estão definidas nos seguintes elementos de planejamento:

- Plano de Governo;
- Sistema Orçamentário, composto por: PPA, LDO e LOA;
- Sistema financeiro, composto pelo Cronograma Mensal de Desembolso e o Fluxo de caixa.

A partir dessas informações, o Controle Interno estabelecerá metodologia de aferição e critérios de materialidade, relevância e risco, de forma a atestar o grau de eficiência das políticas adotadas. Para cada ação de governo definida no PPA, desenvolve-se um estudo acerca de suas forma de execução e definem-se as questões estratégicas que serão respondidas ao longo da avaliação. Não será a Unidade Central de Controle Interno que irá executar as ações, mas sim, acompanhará.

A Unidade Central de Controle Interno tem a função de fiscalizar a execução da ação de governo, fazendo abordagens de avaliação, verificações “in loco” e análise do cumprimento dos cronogramas previamente definidos, viabilizando a elaboração de relatórios para apresentação ao gestor, demonstrando equivalência entre o planejamento e execução, devendo ser feitas às recomendações necessárias ao gestor para corrigir possíveis inconsistências na execução das ações avaliadas.

1.3 OBJETIVOS GERAIS

Entre os objetivos gerais do Sistema de Controle Interno, está a função de proteger os interesses econômicos e financeiros da municipalidade, dentre eles as receitas, bens, servidores, cumprimento dos gastos na saúde, educação, segurança, enfim, exercer uma fiscalização orientadora e moralizadora, até mesmo inovadora.

Dentre as atividades específicas do Sistema de Controle Interno, está a de incentivar o cumprimento dos programas de governo certificando que tudo esteja autorizado por lei e vinculado aos objetivos de sua criação. Realizar confronto entre os dados constantes dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e a execução orçamentária, certificando a execução de obras planejadas, se estão sendo realizadas de acordo com o cronograma físico-financeiro, se as receitas estão sendo arrecadadas dentro dos valores estabelecidos no cronograma mensal de desembolso, estas são obrigações frequentes do Sistema de Controle Interno.

Através das informações fornecidas pela Contabilidade, é possível acompanhar a evolução do ativo e assegurar a legitimidade do passivo, considerando que o objeto de estudo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o patrimônio público. Portanto, é competência do Sistema de Controle Interno atestar a legalidade, a regularidade da despesa e a execução orçamentária, promovendo auditoria interna sempre que julgar necessário. Em resumo, os objetivos gerais do Sistema de Controle Interno são os seguintes:

- salvaguardar os interesses econômicos, patrimoniais e sociais da municipalidade;
- documentar e protocolar tudo que entrar ou sair da unidade administrativa de Controle Interno;
- manter sob sua guarda toda a documentação destinada à fiscalização externa em cumprimento ao inciso IV do art. 74 da Constituição da República Federativa do Brasil (atos legislativos e administrativos, processos administrativos de licitações públicas, movimento contábil, comprovantes de despesas e receitas, controle e avaliação de consumo de combustíveis e manutenção de frota, inventário patrimonial, controle de movimentação de bens e depreciação, prestações de contas de todas as espécies e arquivos de documentos digitalizados);
- prevenir e detectar fraudes e erros ou situações de desperdícios, práticas administrativas abusivas, antieconômicas ou corruptas e outros atos de caráter ilícito;
- precisar e dar confiabilidade aos informes e relatórios contábeis, financeiros, patrimoniais e operacionais;
- assegurar o acesso aos bens e informações públicas e que a utilização desses ocorra em conformidade com a legislação;
- estimular a eficiência operacional, sugerindo formas eficazes e instituindo procedimentos através de instruções normativas e outros atos administrativos regulamentadores;
- dar qualidade às políticas existentes, conjugar os objetivos da organização desenvolvendo metodologia para atestar a eficiência e eficácia dos programas e ações de governo;
- garantir que as transações sejam realizadas com observância do princípio da legalidade, inserido nos atos administrativos certificados de auditoria, parecer de auditoria ou relatórios de auditoria preventiva;
- realizar, com frequência, o confronto entre os dados constantes dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) com dados contábeis, possibilitando uma análise em percentuais de realização de metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais e as medidas adotadas;
- verificar o fluxo das transações e se elas ocorreram, de fato, de acordo com os registros, analisando o controle dos processos e avaliação dos feitos dessas realizações, comprovando o interesse público em cumprimento do princípio da economicidade;
- promover operações ordenadas, econômicas, eficientes e efetivas e a qualidade dos produtos e serviços em consonância com o plano de governo do gestor;
- assegurar o cumprimento de leis, regulamentos e diretrizes da Administração Pública Municipal;

- salvaguardar o ativo e assegurar a legitimidade do passivo, mediante manifestação formal e promover auditorias reguladoras emitindo certidão de auditoria, parecer de auditoria e relatório de auditoria;
- assegurar a revisão da legislação municipal, conforme o ordenamento jurídico atualizado, em especial a consolidação das leis municipais;
- assegurar que todas as transações sejam válidas, registradas, autorizadas, valorizadas corretamente, classificadas corretamente, lançadas e totalizadas corretamente, adotando o regime de competência contábil de acordo com as NBCASP;
- adotar quaisquer outros procedimentos para o bom desempenho das funções da instituição.

Os objetivos gerais de controle interno correspondem a medidas e procedimentos de fiscalização que devem ser adotadas em termos de política, sistemas e organização, visando ao atingimento das metas de governo. Deve existir uma coordenação competente para garantir o atendimento aos objetivos do Controle Interno.

1.4 OBJETIVOS MACROS

Os Objetivos Macros do Sistema de Controle Interno são definidos como um padrão de procedimentos a serem implantados de forma ampla pela Unidade Central de Controle Interno para facilitar a compreensão das informações obtidas. O processo se inicia com as normatizações de todas as unidades administrativas que integram a estrutura organizacional do município. No caso são: Gabinete, Secretarias, Departamentos, Setores, Câmara de Vereadores, dando maior ênfase ao custo benefício dos serviços públicos produzidos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 74, contemplou de forma sintetizada os objetivos macros do Sistema de Controle Interno, já transcrito neste trabalho.

A Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que dispõe sobre Controle Interno, traz objetivos macros bem definidos e como a seguir tratado.

1.4.1 Assegurar a Legitimidade dos Passivos

Os passivos da instituição geralmente não são questionados ou devidamente demonstrados, em especial no que se refere à legalidade, exemplo disso são os restos a pagar, que não possuem regulamentação em nível de município. A legitimidade dos passivos deve ser comprovada por processo administrativo fundamentado e auditado pelo Controle Interno.

A título de exemplo podemos citar os restos a pagar, com prescrição interrompida, pagos como despesas de exercícios anteriores, em dotação específica consignada no orçamento. Da mesma forma o cancelamento de empenhos não processados no final do exercício financeiro.

Estes procedimentos geram demonstrações contábeis irreais, tendo em vista que a prescrição ocorre com cinco anos se não forem reclamados os débitos.

O Controle Interno deverá promover auditoria e solicitar todas as informações sobre os passivos e questioná-los.

1.4.2 Salvaguardas os Ativos e Assegurar a Veracidade dos Componentes Patrimoniais

Implica em objetivo primordial do Sistema de Controle Interno proteger, defender, livrar de perigo os bens e os interesses do Município. Adotados os procedimentos recomendados pelo Sistema de Controle Interno estarão assegurados os ativos da municipalidade. Podemos destacar nestes casos a atribuição de responsabilidade dos servidores pela guarda dos bens, apresentando relatórios regularmente, indicando o uso e destino dos bens do ativo.

Vale destacar, ainda neste item, a necessidade de intensificar a arrecadação municipal, não permitindo renúncia de receita ou evasão fiscal. Se adotados os sistema de custos, controle de combustíveis e execução de obra, os ativos serão protegidos.

Nesse sentido, as NBCASP apresentam de modo amplo o campo de atuação do Controle Interno, que, obrigatoriamente, deixará de ser ineficiente e passará a exercer suas funções conforme exigem as normas constitucionais e infraconstitucionais.

Dentre as normas infraconstitucionais podemos destacar o art. 59 da Lei Complementar 101/2000, onde atribui ao Controle Interno o dever de fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas dentre elas: atingimento de metas, limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar, gastos com pessoal, dívida consolidada, destinação de recursos obtidos com alienação de ativos e limite de gastos do legislativo.

1.4.3 Dar conformidade ao Registro Contábil em Relação ao Ato Correspondente

Com adoção das novas práticas contábeis, as entidades públicas demonstrarão com mais eficiência o seu patrimônio. No sistema atual os órgãos municipais não demonstram seus ativos com fidedignidade, o que dificulta obter dados confiáveis dos bens, como prédios, máquinas, equipamentos, móveis, terrenos, praças e estradas. Todos terão seus valores calculados e registrados no Balanço Patrimonial do Município.

Na regulamentação dos registros contábeis dos bens públicos, o Sistema de Controle interno adotará ato administrativo adequado, normatizando o processo de inclusão do bem patrimonial no sistema de controle interno patrimonial e no balanço contábil. É condição para ser incorporado ao patrimônio público o bem mantido para o uso na produção ou fornecimento de bens e serviços, ou para fins administrativos, inclusive os decorrentes de

operações que transfiram para a entidade os benefícios, riscos e controle desses bens.

Portanto, a titularidade do bem é a única razão de seu tombamento. O bem que entra ou sai do acervo da instituição, apresentará igualmente um aporte de recursos no Balanço Patrimonial, devidamente comprovado por ato correspondente.

A modalidade do tombamento dos bens públicos é escolhida conforme a documentação referente ao bem permanente, que indica a fonte de recursos e a origem física do bem, conforme regulamento próprio da instituição.

1.4.4 Propiciar a Obtenção de Informação Oportuna e Adequada

O Sistema de Controle Interno, no exercício de sua missão institucional, poderá coordenar e instaurar os procedimentos administrativos de tomada de contas especial, participar com direito a voz em sessões de licitações, audiências públicas, conselhos ou comissões, bem como, requisitar informação para instauração de processo administrativo competente.

No exercício de suas atribuições, a Unidade Central de Controle Interno deverá acompanhar a tramitação de procedimentos e processos administrativos em curso em órgãos ou entidades da Administração direta e indireta no âmbito do Município, incluindo os atos de natureza orçamentária e patrimonial praticados pelo Poder Legislativo.

A criação de calendário de inspeções regulares para verificar a execução de serviços públicos ou a realização de obras, é extremamente necessária para garantir a regularidade das auditorias. Quando verificada inconsistências deverá ser proposto à adoção de providências, ou a correção de falhas.

Quando necessário, deverá o órgão de controle requisitar à autoridade competente ou outras entidades, a cessão de servidores e empregados especializados para auxiliar no exercício de suas atividades. Os órgãos e as entidades da administração estão obrigados a atender, no prazo indicado na legislação, solicitações do Controle Interno do Município.

1.4.5 Estimular Adesão às Normas e às Diretrizes Fixadas

As diretrizes de políticas públicas tem como objetivo principal orientar os passos na busca de soluções para a melhoria da qualidade de vida da população local. Essas diretrizes são transformadas em programas de governo – **PPA**, se concretizando em propostas que vão orientar as ações durante toda a gestão. Compete ao Sistema de Controle Interno acompanhar e aferir o cumprimento dessas diretrizes fixadas no plano de governo.

A participação da sociedade na elaboração dessas normas é uma exigência legal e um direito do cidadão de poder decidir o que vai ser feito com o dinheiro público. É objetivo do Sistema de Controle Interno cuidar pelas demonstrações da transparência na informação produzida pela Administração Pública, guardada, organizada e gerenciada de forma eficiente e eficaz em nome da sociedade como um bem público pertencente a ela. Isto vem a consolidar a atuação macro de um órgão fiscalizador.

1.4.6 Contribuir para a Promoção da Eficiência Operacional do Órgão

A eficiência operacional poderá ser avaliada medindo os resultados alcançados. Para isso, deverá o Sistema de Controle Interno expedir normas de controle, buscando a operacionalidade dos procedimentos sem emperrar a administração, sugerindo modelos e formas de acompanhamento na execução dos serviços e avaliando os resultados. A estrutura organizacional tem papel fundamental na eficiência operacional da instituição. Outras medidas poderão ser implantadas pelo Sistema de Controle Interno que contribuirão para a eficiência operacional da instituição.

1.4.7 Tipos de Controle

Os tipos de controle, a nível municipal, estão ligados diretamente à sua atuação, são eles: o controle externo, exercido pelos órgãos auxiliares, e o controle interno, que possui uma atuação direta nos atos controlados. O controle externo e controle interno podem atuar de forma harmônica, mas não possuem subordinação hierárquica, considerando que não existe obrigatoriedade de o Tribunal de Contas acatar o relatório da Unidade Central de Controle Interno do Município, porém, essas informações subsidiarão a análise do processo de prestação de contas. Um relatório bem feito ensejará um parecer prévio favorável à aprovação das contas. O Sistema de Controle Interno não tem como finalidade única a descoberta de erros, fraudes, ou desvios, dando assim um sentido de atuação repressiva. O Controle é meio de comunicação, prevenção e regulamentação planejada para alcançar os resultados, podendo elogiar a atuação do governo mediante cumprimento das metas estabelecidas.

1.4.8 Controle Externo

É externo o controle efetuado por órgão estranho à Administração Pública responsável pelo ato controlado (Ex. Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas). Abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional do ente federado. O artigo 82 da Lei Federal 4320/64 determina a periodicidade da fiscalização dos órgãos de controle externo, quando da prestação de contas do Executivo ao Legislativo no prazo estabelecido pelas Leis Orgânicas Municipais. A consolidação das contas prestadas pelo Executivo incluirá as do Poder Legislativo estabelecendo, assim, uma ligação orçamentária entre os Poderes.

Os órgãos de controle externo poderão solicitar apoio do Controle Interno no exercício de suas missões institucionais, conforme preceitua o inciso IV do art. 74 da Constituição de 1988. São órgãos de controle externo:

- Câmara de Vereadores;
- Tribunal de Contas;
- Ministério Público;
- Sociedade.

A Câmara de Vereadores exerce o controle legislativo no âmbito municipal. Esse controle é dividido em:

1. Controle Político – se faz por meio de análise das decisões administrativas, observando sua adequação quanto ao mérito, oportunidade e conveniência, sempre buscando interesse público e boa conduta do agente público.

2. Controle financeiro – tem como objetivo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, renúncia de receita e transparência, auxiliado pelo Tribunal de Contas, Comissão Parlamentar de Inquérito, convocações de autoridades, pedidos de informações, análise de balanços, revisão de atos administrativos e normatizações.

A relação entre fiscalização exercida pela Câmara de Vereadores e Sistema de Controle Interno encontra sua junção no texto do art. 59 da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.

1.4.9 Controle Interno

É interno o controle realizado pelo próprio órgão executor no âmbito de sua própria Administração, exercido de forma adequada, capaz de propiciar uma razoável margem de garantia de que os objetivos e metas serão atingidos de maneira eficaz, eficiente e com a necessária economicidade.

O Sistema de Controle Interno deve agir de forma preventiva e estar permanentemente em ação para a correção de eventuais incorreções e desvios das metas estabelecidas, por isso cada vez mais vale afirmar a importância dos procedimentos e rotinas. Um bom sistema de controle se transforma em instrumento auxiliar de gestão e deve estar direcionado a todos os níveis hierárquicos da administração.

Independência funcional, recursos humanos, tecnológicos, material, orçamentário e financeiro são premissas para um Sistema de Controle Interno eficiente. Não é possível a subordinação do órgão de controle a outra unidade administrativa; este deverá possuir poder para atribuir responsabilidades, autoridade para delegar e segregar funções e autorizar a capacitação de servidores.

A atuação do Controle Interno deverá ser no âmbito da unidade administrativa controlada. A Unidade Central de Controle Interno coordena agentes de controle lotados nas unidades específicas, com obrigação de pequeno porte, é possível que as atividades específicas de controle sejam desempenhadas pela Unidade Central de Controle Interno, no entanto, deverá elaborar um cronograma de inspeções regulares e contar um corpo técnico especializado.

Não deverá ser permitida que os agentes de controle interno desempenhem outras funções, assim possibilita a segurança na atuação da equipe e proteção para a organização, assegurando a continuidade na proposição de ações de Controle Interno.

A qualificação continuada dos agentes de controle interno é fundamental para o exercício de suas funções. Mesmo existindo um comando único, a exigência de carga horária anual mínima de qualificação deve ser obrigatória para todos nos processos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Assim, em médio prazo,

cada órgão, estará preparado para o exercício das funções de controle interno.

As funções de controle não poderão ser exercidas por agentes externos. A terceirização das ações da Unidade Central de Controle Interno não encontra amparo legal, pois é uma atividade própria da administração pública, seu titular deve possuir não apenas responsabilidade cível, mas também administrativa, a qual é inerente apenas àqueles que são vinculados ao órgão.

As funções de controle interno, não há o que se discutir, são atividades inerentes aos servidores efetivos do órgão. Esses agentes públicos necessitam de orientação, capacitação, suporte técnico em áreas específicas, tais como: Contabilidade, Auditoria, Engenharia, Direito Administrativo, Tecnologia da Informação, Comunicação Institucional, etc.

Por semelhança, em algumas particularidades de funções fiscalizadoras, podemos concluir que é possível a contratação de assessoria externa para dar suporte técnico à Unidade Central de Controle Interno.

Partimos da analogia do princípio da legalidade assegurada pela Lei Federal 4320/64 que no § 2º do art. 84 que dispõe: *“Ressalvada a competência do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitir parecer”* e a Lei Federal 8.666/93, no art. 67, deixa claro que *“A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidia-lo informações pertinentes a essa atribuição”*.

São diplomas legais que permitem a contratação de suporte técnico especializados para assistir os órgãos e agentes de fiscalização, trazendo segurança para quem exerce o controle e independência administrativa. Mesmo sendo órgão de controle interno, pode ser assistido (auxiliado e assessorado) por profissional técnico, que emitirá pareceres, laudos ou relatórios que servirão de referência para manifestação da Unidade Central de Controle Interno.

1.5 FORMAS DE CONTROLE

O Controle Interno pode manifestar-se de diversas formas, dentre elas: preventiva, sucessiva, corretiva, política e financeira. Controle Político abrange os aspectos de mérito e de legalidade. É de natureza política, pois aprecia as decisões administrativas, inclusive sob o aspecto da discricionariedade, relativa à oportunidade e à conveniência do ato frente ao interesse público.

Controle Financeiro efetiva-se através do exame das informações contábeis da administração sobre operações que produzam efeitos sobre o fluxo de caixa e sobre o patrimônio público.

As formas de controle estão diretamente ligadas à atuação dos agentes de Controle Interno. Isso se mediante a participação em eventos de natureza administrativa, assegurando os interesses da administração pública em órgãos colegiados e associações civis, em processo de elaboração dos instrumentos de planejamento e atuando juntamente com os órgãos

responsáveis pelos serviços públicos. Para concretizar as formas de controle é necessário delimitar o foco de atuação.

1.5.1 Prévio ou Preventivo

É prévio o controle que antecede a conclusão ou operatividade do ato, como requisitos para sua eficácia, exercido a partir da projeção dos dados reais e a comparação dos resultados prováveis com aqueles que se pretende alcançar. O controle prévio deve ser exercido mediante a emissão de certificado de auditoria, parecer de auditoria ou relatório de auditoria do Sistema de Controle Interno, nos casos em que for exigido.

A ATUAÇÃO PRÉVIA DO Controle Interno será eficaz quando se tratar de contratação, elaboração de projetos de leis de matéria tributária, nos casos de anistia, isenções, revisão geral de servidores, plano de cargos e vencimentos e outros atos administrativos que serão homologados posteriormente pelo Administrador. A forma mais eficaz de atuação prévia é a expedição de instruções normativas disciplinando os procedimentos a serem adotados na administração pública, evitando vícios, costumes ou desvio de finalidade. Assim, concluímos que o controle prévio advém de um excelente manual de procedimentos e rotinas elaborado de forma pedagógica e democrática.

1.5.2 Concomitante ou Sucessivo

É aquele que acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação; é o controle no momento do ato ou fato administrativo, evitando o cometimento de falhas, desvios ou fraudes. É a forma mais presente da atuação do Controle Interno. O controle, durante a execução do ato, consiste no cumprimento dos princípios da publicidade e transparência que norteiam a administração pública.

Essa forma de controle ocorre no momento da celebração de atos administrativos, tais como: licitações, concursos, contratos, convênios e compras diretas, ficando o Controle Interno responsável pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa, nos termos da legislação vigente, sendo facultado a qualquer cidadão ou a qualquer uma das partes, interpor quando verificadas irregularidades na sua celebração.

Os processos licitatórios são exemplos claros da necessidade desta forma de controle. O § 2º do art. 113 da Lei Federal 8.666/93, dispõe que integrantes do Sistema de Controle Interno poderão solicitar para exame, antes da abertura das propostas, cópia do edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada a adoções das medidas corretivas que em função desse exame, lhes forem determinadas.

1.5.3 Subsequente ou Corretivo

É o que se efetiva após a conclusão do ato controlado, visando corrigir eventuais defeitos, declarar a sua nulidade ou dar-lhe eficácia. Esta forma de controle tem o intuito punitivo, considerando que o ato já ocorreu. Se for possível, sua correção deverá ser recomendada; caso isso não seja possível,

deverá solicitar a restituição dos prejuízos provocados ao erário mediante instauração de processo administrativo.

Tais ocorrências se classificam em irregularidades insanáveis e irregularidades formais, mais conhecidas como erro técnico. A irregularidade insanável é aquela revestida de improbidade administrativa.

Quando verificadas irregularidades meramente formais ou erro técnico, que não se equipara aos comportamentos desonestos, capazes de revelar prática de atos de improbidade administrativa, deverá ser proposta a sua correção.

1.5.4 Aspectos Legais

A expressão aspectos legais indica que todos os atos do Sistema de Controle Interno devem estar fundamentados e amparados pelo princípio da legalidade que condiciona toda e qualquer conduta da Administração Pública.

Isso significa que os atos do Controle Interno não podem ser expedidos aleatoriamente, ou, seja, há regras básicas que devem ser observadas, especialmente os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, conforme disposto no caput do art. 37 da Carta Magna.

1.5.5 Princípios de Controle Interno

Os princípios de controle interno se confundem com os princípios que devem ser seguidos por toda a Administração Pública, ou sejam: Os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e da Eficiência, contempladas no caput do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, que são regras gerais de atuação do administrador público. Diante da nova realidade Administração Pública existem novos princípios que deverão ser considerados na atuação da Unidade Central de Controle Interno, dentre os quais destacamos:

Princípio do Interesse Público: toda e qualquer despesa na Administração deverá observar o interesse da coletividade, portanto, este princípio deve estar presente em todos os atos praticados pela Administração Pública.

Princípio da Economicidade: Este princípio visa à redução de custos nos serviços públicos; é quando a Administração Pública adota procedimentos para oferecer serviços públicos de qualidade por menor custo.

Princípio da Celeridade: trata-se na redução do tempo nos procedimentos administrativos, tornando a administração mais ágil e eficiente.

Princípio da Razoabilidade: visa às tomadas de decisões ponderadas e buscando os melhores resultados.

Princípio da Proporcionalidade: as decisões devem ser tomadas de forma equilibrada, ou seja, casos ou atos similares devem receber o mesmo tipo de tratamento por parte da Administração Pública. Os membros do Controle Interno devem manter a imparcialidade nas suas decisões.

Princípio da Isonomia: estabelece a desigualdade entre os naturalmente desiguais, buscando obter a igualdade formal. Significa que se considerarão as desigualdades peculiares a cada caso, de forma a determinar exigências a cada um conforme suas características e aspectos.

Princípio da Probidade Administrativa: probidade decorre do probo, ou seja, honesto. O princípio da probidade guarda, a despeito de sua autonomia, íntima relação com o princípio da moralidade administrativa.

Princípio da Ampla Defesa: o inciso LV do art. 5º da Carta Magna tornou indiscutível este princípio, conferindo os meios e recursos a ele inerentes, bem como, o princípio do contraditório, em qualquer processo administrativo em que haja litígio.

1.6 Responsabilidade dos Agentes

Qualquer responsabilidade atribuída aos servidores deverá ser determinada por ato administrativo (decreto ou portaria, conforme dispuser a lei orgânica). A determinação oficial atribui responsabilidades e habilitação para requerer dos demais envolvidos informações para o cumprimento do dever; sendo verificada falta de zelo na execução de suas funções os servidores são passíveis de penalidades previstas no estatuto dos servidores públicos, sempre mediante o competente processo administrativo.

A Unidade Central de Controle Interno, na função de órgão normatizador e fiscalizador, deverá determinar que as ações de governo constantes no PPA indiquem o nome do servidor responsável pela sua execução. Nos contratos convênios, fazer cumprir o disposto no art. 67 da lei federal 8.666/93, que é indicar o fiscal que anotar em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com a sua execução.

1.6.1 Operações Segregadas

A contabilidade, como órgão gerador de informações, deverá proporcionar condições de verificação dos dados contábeis de forma separada, possibilitando a fiscalização de cada unidade orçamentária. As informações contábeis e a importância da Contabilidade Aplicada ao Setor Público serão destaques posteriores deste trabalho.

Cabe à Contabilidade Geral do Município a responsabilidade de consolidar as contas municipais nos termos do art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As operações, obrigatoriamente, serão segregadas, mas as informações deverão ser asseguradas mediante adoção de Sistema Integrado de administração financeira, orçamentária, patrimonial e de controle que atenda ao padrão mínimo de qualidade definido por ato do Poder Executivo.

1.6.2 Comprovação de Registros Contábeis

Confrontar os comprovantes de receitas e despesas e as demonstrações contábeis deverá ser um procedimento rotineiro nos Sistemas de Controle Interno assegurando a tempestividade dos lançamentos contábeis.

Com o avanço da tecnologia, os sistemas de prestações de contas disponibilizados pelos Tribunais de Contas oferecem formas de averiguação dos dados informados. Devem ser adotados também para verificação do Controle Interno, as informações contábeis e outros atos administrativos como: editais de licitações e atos referentes a procedimentos licitatórios;

extratos de contratos; editais de concursos públicos e processos seletivos simplificados, além de atos de nomeação e exoneração de servidores. As provas formais deverão ser arquivadas e organizadas sob responsabilidade da Unidade Central de Controle Interno.

1.6.3 Rotação de Servidores

Trata-se de uma sugestão, pois a rotação de servidores contribuirá para qualificação de maior número de servidores para desempenhar uma determinada função, mas é preciso definir critérios para o rodízio de servidores. A principal vantagem com a rotação de servidores é evitar a criação de vícios e comodismo no exercício de suas funções.

As instituições deverão oferecer treinamentos específicos aos servidores de cada área promovendo, sempre que possível, a integração de todas elas tornando assim um ambiente saudável e consciente de que uma administração exemplar se realiza com o desenvolvimento de todas as áreas.

1.7 Obrigatoriedade do Gozo de Férias para as Chefias

É recomendável que os cargos que requerem maior dedicação, que são os mais importantes na Administração, para evitar estresse e insatisfação, que sejam obrigados a gozar férias todos os anos.

1.8 Normas Escritas

Teoricamente não existe nenhuma obrigação de cumprimento de normas que não seja definida por escrito. As instruções Normativas expedidas pela Unidade Central de Controle Interno deverão ser publicadas no *SITE* da prefeitura para que as demais unidades administrativas tomem conhecimento, ou, a elas entregue sob protocolo.

1.9 Segregação de Funções

Cada função deverá ser desempenhada por um único servidor, evitando, assim, que um funcionário responda por várias funções, centralizando as decisões. Devem ser conduzidos em todas as funções, profissionais com capacidade, formação e experiência compatíveis com as funções a serem desempenhadas. Os agentes de controle interno deverão ter conhecimento de metodologia de auditoria governamental.

CAPÍTULO II ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

É necessário ter conhecimento da Estrutura Organizacional do Órgão, sabendo assim a quem atribuir responsabilidades em possíveis irregularidades encontradas pelo Controle Interno.

A seguir segue relação de todos os órgãos setoriais conforme consta do art. 11 do Decreto 3.416, de 11 de julho de 2012 que são assim definidos:

Sistema Administrativo	Órgão Setorial
01-Gabinete	Gabinete do Prefeito
02-Controle Interno	Unidade Central de Controle Interno – UCCI
03-Compras e Licitações	Departamento de Compras e Licitações
04-Planejamento	Secretaria Municipal de Planejamento
05-Geral	Secretaria Geral
06-Transportes e Trânsito	Secretaria Municipal de Transportes
07-Planejamento Urbano	Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos
08-Projetos e Obras Públicas	Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos
09-Habitação	Secretaria Municipal de Habitação
10-Finanças e Orçamento	Secretaria Municipal da Fazenda
11-Comunicação Social	Assessoria de Comunicação Social
12-Jurídico	Procuradoria e Assessoria Jurídica
13-Tributos	Departamento de Tributos
14-Contabilidade	Departamento de Contabilidade
15-Recursos Humanos	Secretaria Municipal de Administração
16-Controle Patrimonial	Departamento de Patrimônio
17-Saúde Pública	Secretaria Municipal de Saúde
18-Educação	Secretaria Municipal de Educação
19-Cultura	Secretaria Municipal de Cultura
20-Turismo, Esporte, Lazer e Juv.	Secretaria Municipal de Turismo, Esporte, Lazer e Juventude
21-Indústria e Comércio	Secretaria Municipal de Indústria e Comércio
22-Assistência Social	Secretaria Municipal de Assistência Social
23-Agricultura	Secretaria Municipal de Agricultura
24-Meio Ambiente	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
25-Poder Legislativo	Câmara Municipal de Vereadores

2. Estrutura Administrativa dos Órgãos Setoriais

2.1 Gabinete do Prefeito

- 01 Prefeito
- 01 Vice Prefeito
- 01 Chefe de gabinete
- 01 Diretor
- 01 Arquiteto
- 04 Assessores

2.1.1 Defesa Civil

- 01 Coordenador
- 01 Assistente Social

2.1.2 Departamento da Mulher

2.1.3 Escritório da Cidade

- 01 arquiteto

2.2 Unidade Central de Controle Interno

- 01 Assessor Jurídico (Coordenador)
- 01 Contador
- 01 Administrador ou (VAGO)
- 2.3 Departamento de Compras e Licitações**
 - 01 Analista de compras
 - 06 Agente Administrativo
 - 01 Assessor de gabinete
 - 04 Técnico em contabilidade
- 2.4 Secretaria Municipal de Planejamento**
 - 01 Secretário
 - 01 Administrador
 - 01 Assessor de gabinete
 - 01 Contador
 - 02 Engenheiro
- 2.5 Secretaria Geral**
 - 01 Secretário
 - 01 Coordenador de Unidade
 - 01 Assessor de gabinete
 - 01 Agente administrativo
- 2.6 Secretaria Municipal de Transportes (transporte e trânsito)**
 - 01 Secretário
 - 02 Assessor de gabinete
- 2.6.1 Departamento de Trânsito**
 - 02 Agente Munic. Fiscal Transporte
 - 01 Agente Administrativo
- 2.7 Secretaria de Obras e Serviços Urbanos (Planejamento Urbano)**
 - 01 Secretário
 - 01 Administrador
 - 01 Agente administrativo
 - 01 Assessor de gabinete
 - 03 fiscal de obras e posturas
 - 01 Técnico em Segurança do Trabalho
- 2.8 Secretaria de Obras e Serviços Urbanos (Projetos e Obras Públicas)**
 - 01 Arquiteto
 - 02 Engenheiro
 - 01 fiscal ambiental
 - 01 fiscal
- 2.9 Secretaria Municipal de Habitação**
 - 01 Secretário
 - 03 Assessor de gabinete
 - 01 Assistente social
 - 03 Coordenador de unidade
 - 02 Engenheiro

- 01 Técnico em contabilidade
- 01 Topógrafo

2.10 Secretaria Municipal da Fazenda

- 01 Secretário
- 01 Diretor
- 02 Agente administrativo
- 01 Técnico em contabilidade
- 02 Tesoureiro

2.10.3 Almojarifado

- 01 Assessor Administrativo
- 01 Técnico em contabilidade

2.10.4 Departamento de Processamento de Dados

- 01 Analista de Sistemas
- 01 Agente Administrativo

2.11 Comunicação Social

- 02 Coordenadores

2.12 Jurídico

2.12.1 Procuradoria

- 02 Procuradores

2.12.2 Assessoria Jurídica

- 06 Assessores
- 02 Agentes Administrativos

2.13.1 Setor tributário

- 06 Agente Tributário
- 01 Administrador
- 02 Assessor Administrativo

2.13.2 Cadastro Imobiliário

- 01 Agente Administrativo
- 01 Agente Tributário
- 01 Engenheiro
- 01 Engenheiro Operacional

2.14 – Departamento de Contabilidade

- 01 Contadora
- 02 Técnica em contabilidade

2.15 – Secretaria Municipal de Administração

- 01 Secretário
- 01 Administrador
- 04 Agente administrativo
- 02 Assessor de gabinete
- 01 Assessor Jurídico

01 Assessor administrativo
01 Economista
03 Técnico em contabilidade

2.16 Patrimônio

01 Técnico em contabilidade

2.17. Secretaria Municipal de Saúde

01 Secretária
01 Diretor
01 Administrador
04 Agente Administrativo
13 Assessor Administrativo
02 Técnico em contabilidade

2.18. Secretaria Municipal de Educação

01 Secretária
01 Assessora de gabinete

2.18.1 Supervisão Educação infantil

02 Coordenadoras

2.18.2 Supervisão Ensino Fundamental

02 Coordenadoras
05 Supervisoras

2.18.3 Setor Recursos Humanos

03 professoras

2.18.4 Recepção/coordenação/eventos/projetos

01 professora

2.18.5 Merenda Escolar

02 Professora
02 nutricionistas

2.18.6 Financeiro

01 Administradora
01 Professora
01 Técnica contábil

2.18.7 Transporte Escolar

01 Coordenador
01 Professora

2.18.8 Material Escolar

01 professora

2.19 Secretaria Municipal de Cultura

01 Secretário
02 Assessor de gabinete
01 Agente Administrativo
02 Coordenador de unidade

2.20 Secretaria Municipal de Turismo, Esporte, Lazer e Juv.

01 Secretário
03 Assessor de gabinete
01 Agente administrativo
02 Coordenador de unidade

2.21. Secretaria Municipal de Indústria e Comércio

01 Secretário
01 Administrador
01 Analista de sistema
02 Assessor administrativo
03 Coordenador de unidade

2.22 Secretaria Municipal de Assistência Social

01 Secretário
01 Administrador
02 Assessor administrativo
02 Assessor de gabinete
05 Assistente Social
04 Coordenador de Unidade
02 Diretor

2.23 Secretaria Municipal de Agricultura

01 Secretário
01 Agente administrativo
02 Coordenador de unidade
01 Engenheiro agrônomo
01 Médico veterinário
02 Técnico em agropecuária

2.24 Secretaria Municipal de Meio Ambiente

01 Secretário
01 Diretor
02 Agente administrativo
01 Administrador
01 Assessor administrativo
01 Assessor de gabinete
01 Engenheiro
01 Engenheiro ambiental
01 Engenheiro agrônomo

2.25 Câmara Municipal de Vereadores

Plenário
Mesa Diretora
Comissões

2.25.1 Mesa diretora

- 01 Assessor Jurídico
- 01 Assessor

2.25.2 Comissão Permanente

- 01 Assessor

2.25.3 Gabinete presidente

- 01 Advogado
- 01 Assessor Presidência
- 02 Assessor de imprensa

2.25.4 Coordenação Administrativa

- 01 Diretor
- 01 Assessor jurídico

2.25.5 Contabilidade

- 01 Gestor da contadoria
- 01 Tesoureiro
- 02 Técnico contábil

2.25.6 DPD

- 01 Analista

2.25.7 Patrimônio, segurança e arquivo

- 01 chefe de setor

2.25.8 Secretaria/protocolo

- 01 Coordenador de Secretaria

2.25.9 Licitações/comissão

- 01 Pregoeiro
- 03 Apoios

Na estrutura organizacional, acima relacionada, o objetivo é nítido, ou seja, serviços públicos de qualidade, mas isso depende do bom desempenho de todas as unidades administrativas, setores e divisões. O inter-relacionamento entre as unidades constitutivas é imprescindível para o sucesso da organização.

A função do controle Interno é propor a padronização e a organização dos procedimentos de cada unidade, em especial a estrutura dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) que deverão estar plenamente de acordo com a Estrutura Organizacional. A implantação dos procedimentos e rotinas do Sistema de Controle Interno deverá estar adequada à Estrutura Organizacional, conseqüentemente o relatório anual que integrará a prestação de contas.

A estrutura organizacional deverá ser a melhor atender às demandas dos órgãos, não existindo um modelo definido. Deste modo, não faz sentido subdimensionar uma estrutura acanhada para economizar recursos humanos ou materiais, nem

superdimensioná-la para evitar adequá-la posteriormente face às mudanças que fatalmente ocorrerão.

3. Alteração da Estrutura Organizacional

As alterações da estrutura organizacional da Prefeitura, pelo atual ordenamento constitucional, estão reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Cabendo-lhe a iniciativa das leis que disponham sobre:

- criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autarquia ou aumento de sua remuneração;
- regime jurídico dos servidores;
- criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração municipal;
- plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual.

Qualquer alteração proposta na estrutura organizacional do Órgão deverá ser estudada cuidadosamente. São comuns as alterações somente para a criação de cargos comissionados, com a finalidade de atender promessas de empregos durante as campanhas eleitorais. Vale lembrar que a lei de estrutura é matéria de lei ordinária, enquanto que a criação de cargos é matéria de leis complementares (art. 61 da CF).

É obrigatória a existência do Sistema de Controle Interno inserido na estrutura organizacional do Município, com status de secretaria ou superior, estando ligado diretamente ao Chefe do Executivo em quaisquer circunstâncias, bom como reportar-se ao Tribunal de Contas jurisdicionado e ao Ministério Público.

3.1 Estrutura Organizacional da Câmara Municipal

É importante conhecer a estrutura organizacional da Câmara Municipal que atua no processo legislativo. Lembramos que o Poder Legislativo Municipal é constituído de Vereadores eleitos pela população para representá-la no cumprimento das funções legislativas, que consistem na elaboração de leis de competência do Município, obedecendo à Lei Orgânica Municipal e ao seu Regimento Interno quanto à iniciativa, à tramitação e à classificação, respeitando a Constituição Estadual, Federal e outros ordenamentos jurídicos.

A estrutura organizacional da Câmara que atua no processo legislativo é constituída pelo:

- Plenário;
- Mesa Diretora;
- Comissões.

O Plenário é o órgão mais importante da Câmara, possui o poder de decidir em qualquer hipótese, e é composto pela totalidade dos vereadores. As funções do plenário são:

- aprovar ou rejeitar projetos de leis;
- votar as resoluções e os decretos legislativos;
- definir situações não esclarecidas pela legislação.

O Plenário possui a competência soberana de dar a última palavra em relação aos assuntos da alçada do Legislativo. A Mesa Diretora é o órgão diretivo da Câmara constituído pelo número de membros que determina a Lei Orgânica Municipal ou o Regimento Interno. A ela compete dirigir os trabalhos legislativos e, ainda, administrar as suas atividades. Os demais órgãos da estrutura organizacional da Câmara, tais como: Secretaria Geral, Tesouraria, Contabilidade, Serviços Gerais e outros deverão criados por resolução, obedecendo sempre à capacidade orçamentária do Poder Legislativo, nos termos da Lei Complementar 101/2000.

3.1.2 Processo Legislativo

Os projetos de leis são submetidos ao processo legislativo (art. 59 da CF), que é o conjunto de atos, ordenados na forma estabelecida pela Constituição Federal e, de acordo com seus princípios, destinado a produzir normas jurídicas de natureza legislativa, isto é, que tramitam necessariamente pelo Poder Legislativo.

No plano municipal, de acordo com a Lei Orgânica do Município, essas normas são as seguintes: as emendas à própria Lei Orgânica, as leis, as resoluções e os decretos legislativos. É na Constituição Federal que estão inseridos os principais elementos do processo legislativo. Cabe ao Município observar as normas constitucionais dirigidas ao processo legislativo no que diz respeito à sua organização.

O legislador municipal poderá inserir na Lei Orgânica Municipal algumas regras para o processo legislativo respeitando as normas gerais da Carta Magna.

3.2 Estrutura Organizacional do Executivo Municipal

A Estrutura Organizacional do Poder Executivo Municipal deve focar os princípios do planejamento, controle, coordenação e delegação de competências. O Governo Municipal deverá adotar o planejamento e o controle como instrumentos de ação para o desenvolvimento físico-territorial, econômico, social e cultural da comunidade, bem como para a aplicação dos recursos humanos, matérias e financeiros do ente, daí a importância da estrutura para o cumprimento das metas de governo.

O planejamento compreende a elaboração e a manutenção dos instrumentos básicos, tais como: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual, Plano Diretor de Desenvolvimento e Programa Anual de Trabalho. Nesses instrumentos estão estabelecidos os programas e a forma de execução, de acordo com sua prioridade e atendimento ao interesse coletivo.

A Estrutura Organizacional do Executivo Municipal visa proporcionar o controle das atividades da Administração em todos os níveis e em todos os órgãos. Esta é a tarefa principal do Sistema de Controle Interno, mantendo o controle sobre a aplicação dos recursos públicos e da guarda dos bens do Município, prevenindo e detectando falhas e desperdícios, subsidiando órgãos de fiscalização externa com informações confiáveis.

As atividades da Administração Municipal, especialmente a execução de planos e programas de governo, deverão ser objeto de permanente coordenação, exercida em todos os níveis da Administração mediante atuação dos Secretários, das chefias individuais e a realização sistemática de reuniões coordenadas pelo Prefeito com a participação das chefias subordinadas em cada nível administrativo. A delegação de competências ou de atribuições deve ser usada como instrumento de descentralização administrativa, objetivando assegurar maior rapidez às decisões, situando-se nas proximidades dos órgãos, fatos, pessoas ou problemas a atender.

3.3 Do Sistema de Controle Interno - Conclusão

De acordo com as atribuições elencadas no dispositivo constitucional, complementados pela Lei Complementar 101/2000, deverá, no nosso caso, a Unidade Central de Controle Interno implantar manuais de procedimentos e rotinas através de Instruções Normativas. A atribuição dos agentes de Controle Interno, conforme estabelecido na Lei Municipal nº. 3.631, de 26 de junho de 2012 e alterações introduzidas pela Lei Municipal nº. 3.953 de 10 de março de 2015, é verificar e comprovar a legalidade dos atos da gestão pública municipal, efetuando vistorias e visitas a todas as unidades administrativas, incluindo a administração direta, indireta e fundacional, efetuando levantamentos de ordem financeira, patrimonial, orçamentária e

operacional, avaliando todos os controles adotados, sua eficiência e eficácia, como já foi referido anteriormente.

Devem, imediatamente, proceder à análise de todos os atos administrativos e documentos contábeis do exercício em curso, originando assim relatório mensal ao chefe do executivo municipal.

Santo Ângelo (RS), 02 de março de 2015.

Equipe do Controle Interno – Iloide Maria Hentges – Contadora
Nabucodonosor Ritter – Assessor Jurídico.