

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

CRISTHIAN CARLA BUENO DE ALBUQUERQUE

Seminário de casos de boas práticas na gestão pública

A MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA ATRAVÉS DO CONTROLE INTERNO

CURITIBA
2013

CRISTHIAN CARLA BUENO DE ALBUQUERQUE

Seminário de casos de boas práticas na gestão pública
A MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA ATRAVÉS DO CONTROLE INTERNO

Relatório referente ao Seminário apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, em 04 de julho de 2013, às 17h30min, realizado na Sala 302 do Bloco A, da UTFPR, como cumprimento da Disciplina de Tópicos Especiais Aplicados ao Setor Público – Seminários de Casos de Boas Práticas da Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira

CURITIBA
2013

Sumário

1 A MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA ATRAVÉS DO CONTROLE INTERNO.....	1
2 DA METODOLOGIA, ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO EVENTO	4
3 DO DEBATE E PARTICIPAÇÃO NO SEMINÁRIO	5
4 CONTRIBUIÇÃO FORMATIVA	6
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	7
ANEXO 01: CONVITE DO EVENTO	
ANEXO 02: AUTORIZAÇÃO DO PALESTRANTE PARA DIVULGAÇÃO DA APRESENTAÇÃO	
ANEXO 03: LISTA DE PARTICIPANTES NO EVENTO	
ANEXO 04: DOS SLIDES DA APRESENTAÇÃO	

1. A MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA ATRAVÉS DO CONTROLE INTERNO

O “Seminário de casos de boas-práticas da gestão pública” busca socializar experiências de profissionais de diversas áreas, atuantes na Administração Pública, procurando gerar discussões acerca de assuntos relevantes em políticas públicas e governança pública.

O tema proposto, intitulado de “A Melhoria da Gestão Pública através do Controle Interno”, foi escolhido diante da importância e relevância das técnicas de controle utilizadas para fiscalização dos atos dos administradores públicos. O palestrante convidado foi o Sr. Marcio José Assumpção, analista de controle, do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o qual trabalha diariamente com questões de controle, fiscalização, auditorias, contribuindo assim, para nosso aperfeiçoamento no tema proposto.

Professor Moises, a pedido do professor Antonio (orientador) realizou a apresentação do palestrante à turma, e aproveitou a oportunidade para fazer breves considerações sobre a Administração Pública e a necessidade de controle dos atos administrativos.

O palestrante iniciou sua exposição informando que o enfoque da exposição seria a visão do controle externo em relação ao controle interno, citando as três formas de controle: controle interno, social e externo, este último enfatizando a atuação dos Tribunais de Contas, e as críticas atuais em relação ao controle externo de forma geral.

Enfatizou que o controle interno é algo que ainda está sendo implementado pelos Municípios, em face de uma exigência do Tribunal de Contas do Estado, exigência esta que começou a ser feita em meados do ano de 2006, embora sua existência esteja prevista na Constituição Federal, na Lei de Contabilidade Pública (1964) e no Decreto Federal (1822) que regulamentou a contabilidade pública naquele âmbito.

Esta implementação vem ocorrendo lentamente, dada as inúmeras dificuldades locais encontradas pelos Municípios, desde qualificação do profissional, como espaço e estrutura física para exercício de suas atribuições.

O Tribunal de Contas emitiu alguns atos normativos a fim de auxiliar estes Municípios nesta primeira fase de implementação, fornecendo assim algumas diretrizes e exigências mínimas a serem observadas pelos Municípios, quando da criação dos órgãos de controle interno.

Fez algumas considerações sobre a necessidade do controle social, da necessidade da população participar das audiências públicas para fim de discutir o PPA, LDO e LOA, controlando assim, posteriormente a execução destas leis pelos gestores públicos, bem como, exigindo a transparência dos atos públicos.

Aduz que a transparência depende muito da vontade do administrador em tornar público seus atos, de forma que a população compreenda o que está sendo apresentado, sendo que se faltar um destes agentes, a transparência não ocorre de forma efetiva.

Afirma que controlar é inerente ao ato de administrar, ressaltando que o princípio da legalidade é algo a ser observado, uma vez que na Administração Pública só se pode fazer aquilo que está previsto na lei, diferentemente da esfera privada.

Em relação ao controle interno ocorre a mesma coisa, o qual está previsto no art. 31 da Constituição Federal. Informa que hoje o Tribunal de Contas do Estado do Paraná possui entendimento no sentido de que pode haver apenas um órgão de controle interno para o executivo e legislativo, dependendo das dificuldades encontradas pelos Municípios, bem como, do tamanho deste Município.

Mencionou as atribuições necessárias para o ocupante do cargo, bem como, da dificuldade dos Municípios, aduz que o Tribunal de Contas exige que o controle interno seja sistematizado, editando normativa que estabelece as diretrizes para este fim, sendo que a não implementação do órgão acarretará a desaprovação da prestação de contas anual do gestor omissor.

Explanou a responsabilidade assumida pelo controlador interno, a sua solidariedade nos atos de omissão, enfatizando a necessidade do servidor nomeado em orientar o gestor público e noticiar todas as irregularidades constatadas aos órgãos competentes, bem como, da sua independência nos atos executados, necessitando ser um servidor de carreira.

Os controles internos são praticas operacionais usadas para auxiliar a Administração a garantir o alcance de seus objetivos, tendo como objetivo diminuir os riscos de que dados incorretos sejam repassados aos escalões superiores, ou que bens pertencentes ao patrimônio da organização sejam perdidos ou furtados, dentre outras funções, razão pela qual a sua imparcialidade e autonomia em relação ao gestor se faz necessário.

O controlador deve ser o maior auxiliar da atuação do controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado nos Municípios, informando que a partir do segundo semestre o Tribunal de Contas do Estado do Paraná vai fazer o monitoramento diário dos atos realizados pelos Municípios através de um sistema de informação.

Detectado qualquer irregularidade, o técnico do Tribunal de contas vai entrar em contato direto com o Controlador Interno do órgão a fim de informar da irregularidade e orientar a forma de proceder a correção da incongruência.

A visão do controle interno era apenas de combater às fraudes hoje a sua função ampliou ele é um instrumento essencial da gestão para propiciar uma razoável margem de garantia de que os objetivos e metas da entidade serão atingidos de maneira eficaz, eficiente e com a necessária economicidade.

Os sistemas de Controles Internos são importantes porque são responsáveis pela *accountability* (integridade dos dados usados na tomada de decisões de negócios, auxilia na prevenção e detecção de fraudes por meio da criação de um rastro auditável de evidências); pelas operações (promove eficiência e efetividade das operações por meio de processos padronizados, assegura salvaguarda de ativos por meio de atividades de controle); pela conformidade (ajuda a manter a conformidade com leis e regulamentos por meio de monitoramento contínuo).

Tratou também da gestão de riscos nas entidades públicas, sendo que o risco é o efeito da incerteza nos objetivos, sendo que a forma de minimizá-lo é a existência de normas e padrões, ou seja, a necessidade de processos documentados, foco na prevenção, requisitos bem definidos, responsabilidades estabelecidas em leis ou atos normativos, existência de indicadores, otimização de investimentos e ênfase em gestão.

Aduz que o maior objetivo do controle é a análise e fiscalização da efetividade dos atos administrativos, a operacionalidade, a economicidade, a observância do interesse público.

Tratou das categorias de objetivos (estratégico, operacional, comunicação e conformidade); dos componentes (meios) (ambiente interno, fixação de objetivos, identificação de eventos, avaliação de riscos, resposta a risco, atividade de controle, informações e comunicações, monitoramento); objetos de controle (subsidiárias, unidade de negócio, divisão, nível de organização), ou seja, toda a administração pública deve estar sujeita a intervenção do controle interno.

Enfatizou a necessidade de um planejamento eficaz pelos gestores, os quais ao elaborar seus PPAs, LDOs e LOAs deveriam analisar e levantar as características de seu Município e não apenas realizar cópia de leis de Municípios com características orçamentárias semelhantes.

Finalizou fazendo menção ao que deve ser controlado: limites constitucionais e legais (saúde, educação, etc); elaboração do PPA, LDO, LOA; execução do PPA, LDO, LOA; qualidade da despesa; arrecadação da receita; controle dos bens patrimoniais; controle de frota; pessoal/folha de pagamento; licitações; envio de dados do SIM/AM – SIM/AP – PCA; denúncias dentro outros atos.

Fez a seguinte citação: “O que intimida o criminoso não é a dureza da pena prescrita, mas a certeza da punição” (Marques de Beccaria).

2. DA METODOLOGIA, ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO EVENTO

O Seminário de casos de boas práticas da gestão pública foi realizado no dia 04 de julho de 2013, às 17h30min horas, na Sala 302 do Bloco A, da UTFPR e ministrado por Marcio José Assumpção, servidor efetivo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, atuante na área de fiscalização e controle (currículo em anexo).

O tema tratado foi a melhoria da gestão pública através do controle interno, desta feita a questão problema girou em torno desta temática, ou seja, o Controle Interno é um instrumento capaz de proporcionar a melhoria da gestão pública?

No decorrer da palestra restou demonstrado a importância da existência de um controle interno bem estruturado, com pessoal qualificado, para fins de uma melhor aplicação do dinheiro público, bem como para fins de orientações dos gestores públicos.

Restou demonstrado igualmente as dificuldades na implementação destes órgãos principalmente pela falta de pessoal qualificado na maioria dos Municípios, sendo que é um processo que iniciou-se em 2006 e até o presente momento ainda não está funcionando na forma proposta e devida.

Para sua explanação o palestrante utilizou-se da Constituição Federal; da Lei Complementar 113/2005; dos Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública, editado pelo Tribunal de Contas da União; do Manual de controle/controlado interno da comunidade de países de língua portuguesa; das disposições da ISO 31000; da Lei de Contabilidade Pública, bem como, do Decreto Federal que regulamentou a Contabilidade Pública no âmbito federal de 1822 (Código de Contabilidade Pública).

Após as explicações do conteúdo do Seminário, foram realizadas perguntas ao palestrante, as quais geraram positiva discussão sobre pontos polêmicos. Algumas mudanças podem ter ocorrido na transcrição das perguntas e respostas, todavia foram mantidos os conteúdos e os autores das mesmas, conforme restará mencionado no próximo tópico.

3. DO DEBATE E PARTICIPAÇÕES NO SEMINÁRIO

Questão 01: A Constituição não “manda” criar unidades de Controle Interno, mas o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR editou uma Resolução através da qual obriga os gestores a criarem os sistemas de Controle Interno, teria este Tribunal competência para tanto? (Eduardo Dornelas) Resposta: O TCE/PR não obriga, apenas pede que seja sistematizado de forma a trabalhar em consonância com os controles externos, no entanto, se não houver esta sistematização as contas do gestor será desaprovada.

Questão 02: Na opinião do palestrante não deveria haver uma independência do controlador interno com o órgão que atua, vinculado, por exemplo, com a Controladoria da União, com carreira e estabilidade? (Bruno Faraco) Resposta: concorda que deva

haver independência para que seu atuar seja o melhor possível, sem receio de ser exonerado ou transferido.

Questão 03: Nos anos de 2000 a 2003 os Municípios receberam grandes somas de dinheiro, foi isso que estimulou a criação dos controles internos? (Prof. Moises)

Resposta: Incentivou, mas não foi o único motivo.

Questão 04: O controle interno não deveria ser um órgão de orientação/prevenção, fazendo uma ponte entre a administração pública e o controle externo? (Rosane)

Resposta: Sim, está é uma das atribuições do Controle Interno, talvez uma das mais importantes.

Questão 05: Quando o TCE/PR edita os atos normativos/resoluções obrigando de certa forma os gestores a criarem o controle interno, ele não estaria invadindo a competência do legislativo? (Joanni) Resposta: Não, uma vez que as resoluções são editadas para fins de traçar parâmetros para os gestores e para tornar a fiscalização mais uniforme, servem para orientação dos gestores.

Questão 06: Sobre o Prejulgado 06, onde o TCE/PR traça parâmetros para contratação de assessoria jurídica e contábil, não estaria o órgão fiscalizador impedindo a existência de uma Administração Pública empreendedora, inibindo uma inovação na Administração Pública? (João Paulo) Resposta: entende que não, que é uma forma de coibir os gestores que abusam em suas contratações, principalmente quando se trata destas classes profissionais.

4. CONTRIBUIÇÃO FORMATIVA

Tendo em vista que a minha linha de pesquisa é “Governança Pública” e que o pretenso tema de minha dissertação versa sobre o “Controle Externo”, a palestra ministrada contribuiu para agregar conhecimentos sobre o tema, principalmente no que tange a visão do órgão de controle externo, Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em relação aos órgãos de controles internos implementados nos Municípios de nosso Estado.

Contribuição válida também foi o enfoque dado pelo palestrante, técnico da Corte de Contas Estadual, em relação a competência do Tribunal para elaborar normas, ou melhor, instruções normativas de caráter obrigatório e geral, uma vez que o estudo

da dissertação será no sentido da análise de dados que demonstrem se há ingerência do Tribunal de Contas em atribuições exclusivas do poder legislativo.

Para os demais mestrandos espera-se que o tema ministrado tenha contribuído da mesma forma, complementando os conhecimentos adquiridos em matéria ministrada no primeiro quadrimestre do curso, a qual tratava sobre os aspectos de controle na Administração Pública.

Desta feita, a palestra trouxe a visão prática do funcionamento dos órgãos de controle interno, forma de implantação, exigências e metas a serem alcançadas, bem como, o controle exercido pelo Tribunal de contas em relação a estes órgãos de controle locais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle dos atos de gestão pública se efetiva através de um sistema que tem por finalidade assegurar as boas práticas de gestão pública, evitando danos ao erário e má gestão dos agentes públicos, caracterizando assim, uma atividade inerente a qualquer tipo de instituição ou organização, compreendendo aspectos administrativos e financeiros, ou seja, de gestão.

Através da implementação e bom funcionamento dos órgãos de controle interno garante-se o cumprimento das normas e o atingimento das metas previstas pelo ente público, de forma a possibilitar o desenvolvimento e execução eficiente de políticas públicas.

A Constituição Federal prevê duas formas de controle, o interno e o externo, sendo que o controle interno é o qual está mais próximo ao órgão controlado, exercendo suas atribuições concomitantemente com a execução dos atos administrativos, esperando-se assim, que sua fiscalização seja mais efetiva.

O objetivo da palestra foi instigar a discussão acerca do tema, principalmente dando enfoque a visão, fiscalização e exigências do Tribunal de Contas em relação a estes órgãos de controle locais.