

O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO



*Por Ana Batista de Albuquerque Nogueira da Costa**

O Estado democrático contemporâneo exige dos agentes públicos, que suas ações administrativas, enquanto gestores públicos sejam permeadas pela ética, pela transparência, pela capacitação profissional, pela existência de planejamento de políticas públicas realistas e a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade.

Na democracia participativa, as questões relacionadas ao controle social, a cidadania, a cobranças de transparência na Administração Pública se tornaram mais exigidas pela sociedade e se apresenta com um caráter participativo, onde o cidadão não se abstém de ser ouvido, reclamar, criticar, sugerir e, participar da definição, execução e redefinição das políticas públicas.

No Brasil, aos poucos, a participação da sociedade civil organizada requer a existência de um sistema de controle interno, sedimentado no interesse dos administrados em conhecer, acompanhar, fiscalizar, reivindicar o foco nas demandas públicas que efetivamente atendem a necessidade da sociedade como um todo.

Neste contexto os Estados e Municípios, bem como a Federação, aos poucos, caminham para a organização de seu sistema interno, estando o administrador ciente de que há muito por ser feito e organizado, pois a sociedade requer a participação e se exercita para, em tempo real, saber o que acontece no dia a dia da gestão pública, de que forma os tributos estão sendo aplicados e a própria forma de governança.

Desse modo, não apenas fazer um acompanhamento passivo desses procedimentos, mas ser ouvido, reclamar, criticar, sugerir, participar, de algum modo, da definição, execução e redefinição das políticas públicas.

Para tanto a Administração Pública precisa desenvolver mecanismos de informação e participação da população em tempo real. Estruturar e fortalecer os sistemas de controle, para que

possa oferecer uma verdadeira radiografia diária, dos atos praticados pelos gestores públicos e por seus administrados.

Cumpra conceituar controle na Administração Pública, como o controle que o Poder Executivo, bem como, os órgãos administrativos dos demais poderes, possuem sobre suas próprias atividades.

Nesse sentido, tendo como intenção a legitimidade de seus atos, mantê-los dentro da lei, a defesa e a garantia dos direitos dos administrados e a conduta adequada de seus agentes.

Num patamar mais simplificado, mas tão importante quanto, Fernanda Marinela conceitua controle da administração como: *“o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos para a fiscalização e revisão de toda a atividade administrativa.”*¹

O controle do Estado, em regra, é exercido de duas formas distintas. De uma parte, tem-se o controle político, que é o controle que tem por base o equilíbrio entre os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

O francês Montesquieu em *O Espírito das Leis*², pontua que é no sistema de freios e contrapesos, que se estabelecem normas que inibem o crescimento de quaisquer um deles em detrimento dos demais e, cujo principal objetivo é a preservação das instituições democráticas de um país.

E acreditava ainda que para afastar governos absolutistas e evitar a produção de normas tirânicas, seria fundamental estabelecer autonomia e limites de cada poder. Com isto, cria-se a ideia de que só o poder controla o poder, por isso, o sistema de freios e contrapesos, onde cada poder é autônomo e deve exercer determinada função, porém, este poder deve ser controlado pelos outros poderes, sendo então independentes e harmônicos entre si.

No entanto, o controle administrativo se consuma de vários modos, podendo ser a fiscalização financeira e as condutas das pessoas da Administração Direta e Indireta, a verificação da legalidade, ou não, dos atos administrativos, com a conveniência e a oportunidade.

1 MARINELA, 2010.

2 <http://www.lopesperret.com.br/2013/05/30/montesquieu-e-a-divisao-de-poderes-sistema-de-freios-e-contrapesos/>

José dos Santos Carvalho Filho, assim denomina controle da Administração Pública: “[...] o conjunto de mecanismos jurídicos administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer esfera de Poder.”³

De acordo com a origem, o controle pode ser exercido interna e externamente. Será interno, o controle exercido pelos órgãos ou entidades da administração pública, responsáveis pela atividade controlada. Será externo, o controle exercido por outro Poder, ou por outro órgão estranho à Administração, responsável pelo ato controlado.

O controle interno na Administração Pública é exercido pela entidade ou órgão que é o responsável pela atividade controladora, no âmbito de sua própria estrutura. E o controle externo será exercido no Legislativo ou no Judiciário por seus órgãos de administração.

A Constituição Federal⁴, em seu artigo 74, determina que deverá ser mantido pelos Poderes sistemas de controle interno, estabelecendo alguns itens mínimos que este controle deverá ter como objeto, conforme exposto abaixo:

[...]

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

I - avaliar o 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.

[...]

Em seu parágrafo primeiro, fica estabelecido que *“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”*.⁵

3 CARVALHO FILHO, 2004.

4 Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Consultado em 24 de dezembro de 2014.

5 Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Consultado em 24 de dezembro de 2014.

Nesse entendimento, José Matias Pereira, nos ensina que *"existe um ponto em comum entre os inúmeros autores que tratam do tema que envolve os princípios da boa governança: a responsabilidade do gestor público em prestar contas e a necessidade de promover controle"*.⁶

Quanto a este ponto, pois, não há o que discutir: no contexto da Administração Pública, o órgão que está realmente apto a expor os atos e ações administrativos para a população e desta ouvir todas as manifestações sobre o desempenho dos gestores públicos, nos seus mais variados aspectos, é exatamente a Controladoria.

Esse é motivo suficiente para justificar a implantação, utilização permanente e aperfeiçoamento constante de mecanismos do relacionamento administradores-administrados.

O Controle Interno, assegurado pela Constituição de 1988, pensado para acompanhar de forma objetiva e correta, os atos administrativos, visou também, a adoção de providências preventivas capazes de facilitar até mesmo o trabalho do Controle Externo, de responsabilidade dos Tribunais de Contas.

E tramita no Congresso Nacional Brasileiro, a Proposta de Emenda Constitucional nº 45 de 2009 (PEC nº 45/2009), de autoria do Senador Renato Casagrande, atualmente governador do Estado do Espírito Santo, acrescenta o inciso XXIII ao artigo 37 da Constituição Federal, atribuindo ao Controle Interno às funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e corregedoria, fazendo com que os trabalhos e a responsabilidade do Controle Interno ampliem-se, sobremaneira.

Atualmente, os trabalhos do Controle Interno possuem como opção a verificação subsequente dos fatos e atos praticados. A proposta de emenda constitucional, se orienta, organiza e normatiza procedimentos do Controle Interno, passando a atuar preventivamente e corretivamente.

De acordo com os ensinamentos do professor Ricardo Bulgari, *"Com essa nova diretriz constitucional o Controle Interno atuará prévia, concomitante e subsequente, nas suas novas funções: prévia, ouvidoria e controladoria; concomitante, controladoria e auditoria governamental; subsequente, correição."*⁷

Desta feita a PEC-45/2009, prevê que as macro funções de: ouvidoria, controladoria, auditoria e corregedoria, precisam ser desempenhadas por órgão permanente e por servidores organizados em carreiras específicas, em busca de transparência e eficácia na utilização dos recursos públicos,

6 MATIAS-PEREIRA, 2010.

7 Visto em: <http://profricardobulgari.blogspot.com.br/2013/08/pec-45-do-controle-interno.html>. Acesso em 29 de dez de 2014.

fazendo com que o Controle Interno seja um Sistema, composto por várias partes, equipes, recursos, com o objetivo único de obter a eficiência e a eficácia da administração pública, com foco nos princípios da Legalidade e da Eficiência.

A PEC exige servidores de carreira executando os trabalhos pertinentes as quatro macro funções. Vejamos o texto da Proposta na íntegra:

[...]

“Art.37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXIII - As atividades do sistema interno de controle da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão em especial as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei.

[...]

Na determinação para que as atividades do sistema de controle interno sejam desempenhadas por órgãos de natureza permanente, é importante fortalecer a estruturação do sistema e explicitar a necessidade de que atue de forma continuada, como instituição essencial ao regime democrático, independente da disposição meramente circunstancial de um governo.

Do mesmo modo, a exigência de que as atividades do sistema de controle interno sejam executadas por servidores públicos organizados em carreiras específicas, confere vigor aos órgãos que integram o sistema, pela profissionalização que a medida promove, bem como pela maior independência proporcionada pela sujeição ao regime impessoal e isonômico da seleção, via concurso público, valorizando os princípios constitucionais e da própria Administração Pública, como por exemplo os princípios da eficiência, da moralidade administrativa.

Desse modo, entende-se que com a entrada em vigor da PEC Nº 45/2009, os chefes de Poderes, das três esferas de governo, terão que planejar e organizar a estrutura organizacional das entidades públicas para que possam instalar de forma definitiva um quadro de servidores efetivos responsáveis pelo Sistema de Controle Interno.

Para muitos, sem dúvida alguma, se constitui em um enorme ganho para a administração pública e para a população, sendo neste momento, o melhor caminho para a melhoria e o aperfeiçoamento constante da gestão pública no Brasil.

Se o principal objetivo da Administração Pública é o atendimento do interesse da sociedade, ou seja, a realização do bem comum, o Governo necessita conhecer, planejar, estabelecer prioridades, e definir metas e objetivos, inclusive os prazos daquilo que deverá ser alcançado em determinado período. Nesse sentido, necessário se faz que o administrador aplique corretamente o erário público.

Além disso, a coletividade exige cada vez mais que o ente governamental aplique corretamente os recursos públicos, com o menor custo e melhor qualidade possível, trazendo os benefícios necessários à população, bem como, a prestação de contas de suas ações, garantindo acesso e transparência às informações sobre as finanças públicas. Para isso, é necessário que o gestor público administre com o devido controle, observando os preceitos legais.

Adalberto Chiavenato (2008)⁸, ensina que o processo administrativo é formado por quatro funções administrativas: planejamento, organização, direção e controle, em que, a ação de controlar é uma necessidade fundamental pois, significa garantir que o planejamento seja bem executado para que os objetivos estabelecidos sejam, efetivamente, alcançados dentro do planejamento estabelecido.

Nesse sentido, observa-se que o sistema de controle interno se traduz em uma ferramenta essencial para que a gestão pública proceda continuamente de forma legal, econômica, eficiente, eficaz, efetiva e transparente.

O controle interno pode, e deve ser aplicado, em uma de suas três formas, quais sejam: preventiva, diagnóstica ou corretiva, sendo que o indicado é que o gestor público dê ênfase à prevenção.

Cumprir assentar que as ações de processar e punir o servidor público não podem se constituir em único papel do controle da Administração Pública, sem antes, contudo, ter zelado pela qualidade da oferta dos serviços públicos por parte de seus agentes, em ações permeadas pela ética e pela moral.

Nesse sentido, a criação Secretarias de Transparência e Combate a Corrupção, em alguns Estados da Federação Brasileira e em especial na estrutura do governo do Estado de Mato Grosso, com práticas de gestão e de conduta, difusão e respeito às normas internas e externas, incentivo a denúncias, garantia de proteção ao denunciante e/ou garantia de sigilo e já colocando em prática os

⁸ CHIAVENATO, 2008.

preceitos da Lei Anticorrupção (Lei Federal n.12.846), que exige a adoção de políticas de cumplicidade em empresas privadas que contratam com o poder público.

Com isso, no entendimento de que os princípios éticos devem ser seguidos com rigor e, tendo isso como preceito de uma boa governança, o Gabinete de Transparência, acolheu em sua estrutura o Conselho de Ética do Governo, com o intuito de que o Conselho de Ética esteja mais próximo ao governador.

E é meta do Gabinete de Transparência, realizar atividades para difusão e fácil absorção da importância dos princípios éticos na administração pública e seu consequente resultado na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Assim, aos poucos, está se delineando, no seio da Constituição Federal e, com a participação da sociedade civilmente organizada e do Congresso Nacional, uma cultura de controle interno sedimentada no interesse dos administrados em conhecer, acompanhar, fiscalizar, reivindicar dos administradores que mantenham o foco nas demandas públicas que efetivamente atendem a necessidade da sociedade como um todo.

Para Valéria Aparecida Nogueira⁹:

[...] padronizar as funções organizacionais de gestão pública e os movimentos processuais, o que passa por implementar o Código de Direito Administrativo no Brasil. É fundamental unificar a linguagem para os atos e procedimentos; urge estabelecer ritos e metodologias uniformes. É uma busca pela segurança jurídica, pela eficiência e pela gestão compatível com os desafios do século 21 [...].

Neste sentido deve-se dizer que o Direito Administrativo, tanto no aspecto da garantia da legalidade dos atos públicos, quanto nas questões práticas de controle da coisa pública, é de fundamental importância, tanto para a Administração Pública, que precisa fazer com que seus atos cumpram com as diretrizes do projeto democrático assegurado constitucionalmente, quanto para o cidadão.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, LÉO DA SILVA. Juristas do Mundo. Volume III. Brasília: Editora Rede, 2015. Texto de Valéria Aparecida Nogueira, fls. 555 a 559.

BANDEIRA DE MELLO, **Celso Antônio**. **Curso de direito administrativo**. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁹ Valéria Aparecida Nogueira, 2015.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição Outorgada em 1º de outubro de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Visto em 24 de dezembro 2014.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado de direito**. Cadernos Democráticos da Fundação Mário Soares. Lisboa: Edição Gradiva, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

1 CHIAVENATO, Idalberto. Administração geral e pública. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Conceito de Interesse público e a “personalização” do direito administrativo**. Revista trimestral de direito público 26/1999, São Paulo, Malheiros, 1999.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4ª Ed. Niterói: Impetus, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de Gestão Pública Contemporânea. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

Sites consultados:

<http://profricardobulgari.blogspot.com.br/2013/08/pec-45-do-controle-interno.html>.

<http://cge-al.jusbrasil.com.br/noticias/100631251/rosa-tenorio-fala-sobre-a-pec-45>

http://pt.wikipedia.org/wiki/Renato_Casagrande

<http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wpcontent/uploads/2013/02/Volume-42-relat%C3%B3rio-final.pdf>

http://olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?noticia=Gabinete_de_Transparencia_prioriza_prevencao_de_combate_a_corrupcao_promessa_de_campanha_de_Taques&edt=33&id=394093.

<http://www.lopesperret.com.br/2013/05/30/montesquieu-e-a-divisao-de-poderes-sistema-de-freios-e-contrapesos/>

<http://profricardobulgari.blogspot.com.br/2013/08/pec-45-do-controle-interno.html>.

<http://www.valerianogueira.com.br/>

**Ana Batista de Albuquerque Nogueira da Costa, é estudante regular de doutorado em Direito Constitucional, UBA-AR. Especialista em Currículo do Ensino do Ensino Fundamental e em Direito Público, Formação acadêmica em Pedagogia e Direito. Servidora Pública do Estado de Mato Grosso, Presidente de Processos Administrativos desde de 2011.*