



**CÂMARA MUNICIPAL DE TIJUCAS DO SUL
ESTADO DO PARANÁ**

MANUAL DO CONTROLE INTERNO

**PRESIDENTE: CLAUDEMIR PEREIRA DA ROCHA
VICE-PRESIDENTE: ANTONIO CLAUDIO MARTINS**

ELABORAÇÃO: MÁRCIA REGINA VALASKI - CONTROLADORA INTERNA

SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	5
1.1. EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS	5
1.2. TRANSPARÊNCIA NAS CONTAS PÚBLICAS	5
1.3. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE	6
1.4. O QUE É CONTROLE INTERNO	7
1.5. FORMALIZAÇÃO DA CRIAÇÃO	7
1.6. DA NECESSIDADE DE IMPLANTAÇÃO	7
1.7. A IMPORTÂNCIA DOS CONTROLES INTERNOS	8
2. HISTÓRICO DA PREVISÃO LEGAL	9
3. TIPOS DE CONTROLE	11
3.1. CONTROLE ORÇAMENTÁRIO	11
3.1.1. Controle Político	11
3.1.2. Controle Legal	12
3.1.3. Controle Contábil	12
3.1.4. Controle Programático	12
3.2. CONTROLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	12
3.3. CONTROLE EXTERNO	13
3.4. CONTROLE INTERNO	13
3.4.1. Atuação do Controle Interno	13
3.4.2. Limitações do Controle Interno	14
4. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	14
4.1. FINALIDADES	14
4.2. ATIVIDADES PRECÍPUAS	15
5. PROCESSOS OPERACIONAIS E SISTEMAS ORGANIZACIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.	16
5.1. OBJETIVOS DOS ÓRGÃOS:	16
5.1.1. Prefeituras	16
5.1.2. Câmaras	17

5.2. ASPECTOS A CONSIDERAR:	18
5.3. RESPONSÁVEIS PELO CONTROLE	19
5.4. OBJETOS DO CONTROLE (O que Controlar?)	19
5.5. PORQUE IMPLEMENTAR O SISTEMA DE CONTROLE?	20
6. PRINCIPAIS PROCESSOS OPERACIONAIS DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS:.....	22
6.1. PREFEITURAS	22
6.2. CÂMARAS	23
7. PRINCIPAIS SISTEMAS ORGANIZACIONAIS	24
7.1. PREFEITURAS	24
7.2. CÂMARAS	24
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	25

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1.1. EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS

No Brasil, o EQUILÍBRIO NAS CONTAS PÚBLICAS já vem sendo exigido dos gestores desde 1964 através da Lei nº 4320/64, seguida pelas Constituições Federais de 1967 e 1988 (em vigor).

1.2. TRANSPARÊNCIA NAS CONTAS PÚBLICAS

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000), tal exigência adquiriu maior divulgação em todas as camadas da sociedade, fruto da inovação trazida no que diz respeito à TRANSPARÊNCIA dos atos e contas da Administração Pública. Transparência esta que deve se basear na ampla divulgação das ações emanadas pelo poder público (Atos Públicos), bem como dos valores despendidos para custear tais ações (Contas Públicas), acompanhados da devida documentação comprobatória dos mesmos.

1.3. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

A sociedade, ao longo dos anos, torna-se mais consciente da fatia de responsabilidade que lhe cabe quanto à correta aplicação de recursos públicos, agindo na qualidade de fiscalizadora da execução orçamentária, cobrando da Administração a aplicação de tais recursos da forma estabelecida nos Orçamentos Anuais, bem como a correta aplicação dos percentuais mínimos constitucionais e legais (Saúde, Educação, FUNDEB, etc.), exigidos na legislação, de forma a garantir-lhes as condições mínimas essenciais de sobrevivência. A princípio, a participação da sociedade na destinação dos recursos públicos se dava apenas pela fiscalização posterior (efetuada por seus representantes legais – Legislativo e Órgãos Fiscalizadores), ou seja, sobre a execução orçamentária já efetivada pela Administração Pública, quando já não cabia mais a implementação de qualquer ação corretiva para se evitar desvios ou desperdícios. No entanto, em uma nova etapa deste processo, a sociedade vem aumentando, ainda que de forma acanhada, a sua contribuição quanto à destinação a ser dada aos recursos públicos já na fase de planejamento, através do Orçamento Participativo, no qual passou também a opinar, junto à Administração, a respeito de quais projetos poderão trazer maiores benefícios a toda a coletividade. Além disso, vem buscando assumir, cada vez mais ativamente, o seu papel fiscalizador durante a execução orçamentária, na tentativa de coibir os já citados desvios e desperdícios, bem como possíveis fraudes, através da apresentação de denúncias junto aos órgãos fiscalizadores, bem como aos repassadores de recursos.

1.4. O QUE É CONTROLE INTERNO

O Sistema de Controle Interno Municipal compreende o conjunto de normas, regras, princípios, planos, métodos e procedimentos que, coordenados entre si, têm por objetivo efetivar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas e políticas públicas. Procura-se, com tal sistema, evidenciar a legalidade e razoabilidade dos atos praticados pela Administração, avaliar os seus resultados no que concerne à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais.

1.5. FORMALIZAÇÃO DA CRIAÇÃO

Os Municípios deverão definir a forma de funcionamento do Sistema de Controle Interno, mediante lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Respeitada a iniciativa do Poder Executivo, a lei de criação do Sistema de Controle Interno no âmbito municipal, poderá, de comum acordo, abranger normas de controle para os Poderes Executivo e Legislativo.

1.6. DA NECESSIDADE DE IMPLANTAÇÃO

É em razão da participação crescente da sociedade, na fiscalização da gerência dos recursos públicos e, visando à elaboração de um controle efetivamente integrado ao planejamento e acompanhamento em tempo real da execução deste, com fins de otimizar a aplicação de tais recursos, bem como da verificação constante dos limites aos quais está obrigada a Administração Pública, que se justifica a necessidade e urgência da implantação de Controles Internos nos municípios.

1.7. A IMPORTÂNCIA DOS CONTROLES INTERNOS

A importância dos controles internos na área pública deriva das seguintes necessidades:

- I. Garantir a “memória” do órgão que, não obstante a constante troca de seus gestores, decorrente de pleitos políticos, deve ter garantida a continuidade da sua existência;
- II. Garantir a padronização dos procedimentos de controle, independente da manutenção ou troca dos servidores que o operacionalizam, bem como dos gestores aos quais as informações são prestadas;
- III. Conhecer, a qualquer tempo, a instituição - receitas, despesas, resultados históricos, estrutura administrativa, pessoal, patrimônio, etc.;
- IV. Acompanhamento, em tempo real, da programação estabelecida nos instrumentos de planejamento (Planos Plurianuais - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Leis Orçamentárias Anuais - LOA, Metas Bimestrais de Arrecadação - MBA e Cronogramas Mensais de Desembolso - CMD);

- V. Constante busca de equilíbrio nas contas públicas;
- VI. Exigência da correta aplicação administrativa e financeira dos recursos públicos;
- VII. Evitar fraudes, desvios e erros cometidos por gestores e servidores em geral;
- VIII. Busca do atingimento de metas de aplicação de percentuais mínimos e máximos impostos pela legislação em vigor;
- IX. Busca do atingimento de metas de aplicação de recursos vinculados (convênios, programas e fundos) a objetivos específicos, tendo em vista a proibição de desvio de finalidade dos mesmos.
- X. Obrigatoriedade de prestar contas à sociedade (através dos órgãos fiscalizadores, entre eles os Tribunais de Contas) imposta a todos aqueles que, de alguma forma, gerenciam ou são responsáveis pela guarda de dinheiro ou bens públicos, etc.

2. HISTÓRICO DA PREVISÃO LEGAL

Os Sistemas de Controle Interno possuem previsão legal desde 1964, conforme exposto abaixo:

2.1. LEI 4.320/64 – a Lei Federal de Administração Financeira, já instituía o Controle Interno no âmbito da Administração Federal, em seus arts 75 a 80, abaixo transcritos:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou 10/26 tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

2.2. DECRETO-LEI 200/1967 - Previa, o referido Decreto a atuação do órgão central de planejamento em cada ministério civil, para fiscalizar a utilização de recursos e acompanhar programas;

2.3. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1967 - se referia a CF/67 à instituição do Controle Interno, como de exclusividade do Poder Executivo, atuando na fiscalização financeira e orçamentária.

2.4. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 - Com a promulgação da CF/88, observa-se que as atribuições de fiscalização e controle já não são mais exclusivas do Controle Externo (exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas), mas também do Controle Interno de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário - com referência especial aos Municípios - art. 31), sob os aspectos contábil, operacional e patrimonial.

Acrescente-se que uma das funções atribuídas pela CF/88 (art 74, IV, § 1º - CF/88) aos responsáveis pelo Controle Interno, foi a de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, dando ciência ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade observada na gestão dos recursos públicos, sob pena de responsabilidade solidária.

2.5. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - a exemplo da Constituição Federal, a CE/89 prevê, em seu art. 13, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, assim como a aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno que, de forma integrada, serão mantidos pelos Poderes Legislativo e Executivo.

2.6. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Prevê, a LRF, a obrigatoriedade da participação do responsável pelo controle interno nos relatórios de gestão fiscal (controles de limites de despesas, empenhos e dívidas - art. 54, parágrafo único).

3. TIPOS DE CONTROLE

3.1. CONTROLE ORÇAMENTÁRIO

Refere-se à última fase do ciclo orçamentário. Segundo o objeto do controle, compreende o controle político, controle legal, o controle contábil e o controle programático.

3.1.1. Controle Político

Ocupa-se preponderantemente da conveniência política das ações do Governo, com ênfase nos interesses da comunidade, devendo o seu exercício caber ao Poder Legislativo.

3.1.2. Controle Legal

Consiste na ação fiscalizadora da legalidade dos atos de que resultem arrecadação da receita e realização da despesa.

3.1.3. Controle Contábil

Compreende, basicamente, as ações voltadas para o acompanhamento e registro da execução orçamentária, composição patrimonial, determinação de custos, levantamentos de balanços e interpretação de resultados econômico – financeiros.

3.1.4. Controle Programático

Busca verificar o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos de objetivos metas, focalizando, em especial, a eficiência/eficácia e efetividade das ações governamentais.

3.1.4. Controle Programático

Busca verificar o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos de objetivos metas, focalizando, em especial, a eficiência/eficácia e efetividade das ações governamentais.

3.2. CONTROLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Compreende o controle de legalidade dos atos de que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa e o nascimento ou extinção de direitos e obrigações; da fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e do cumprimento do programa de trabalho expresso em termos de realização de obras e prestação de serviços.

3.3. CONTROLE EXTERNO

Controle da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial exercido pelo Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas, com o objetivo de verificar a probidade da administração, guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da lei orçamentária.

3.4. CONTROLE INTERNO

É o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas que visam proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada dos negócios da organização.

3.4.1. Atuação do Controle Interno

A atuação do Controle Interno na Administração Pública se dá através dos seguintes processos:

- I. Prestação de Contas – para os dirigentes das entidades supervisionadas da administração indireta, para os responsáveis por entidades ou organizações, de direito público ou privado, que utilizem contribuições para fins sociais, recebem subvenções ou transferências à conta do tesouro; para pessoas físicas que recebam recursos públicos, para atender necessidades previstas em lei.
- II. Tomada de Contas – para ordenadores de despesas da administração direta; para os que arrecadam, gerenciam ou guardam dinheiro, valores e bens públicos, ou que por eles respondam; para aqueles que derem causa à perda, subtração, extravio ou estrago de valores, bens e materiais públicos sob sua responsabilidade.

3.4.2. Limitações do Controle Interno

O sistema de Controle Interno pode sofrer limitações que prejudicam o bom andamento dos seus trabalhos, acarretando danos ao processo de avaliação do desempenho da organização. São exemplos de limitações:

- I. conluio de funcionários na apropriação de bens da organização;
- II. não adequação dos funcionários às normas internas da organização;
- III. negligência na execução das tarefas diárias.

4. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

4.1. FINALIDADES

O Sistema de Controle Interno tem como finalidades:

- I. avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos;
- II. comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública, 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; e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

4.2. ATIVIDADES PRECÍPUAS

O Sistema de Controle Interno, compreende o seguinte conjunto de atividades essenciais:

I. a avaliação do cumprimento das metas do Plano Plurianual que visa a comprovar a conformidade da sua execução;

II. a avaliação da execução dos programas de governo que visa a comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento;

III. a avaliação da execução dos orçamentos da União que visa a comprovar a conformidade da execução com os limites e as destinações estabelecidas na legislação pertinente;

IV. a avaliação da gestão dos administradores públicos federais que visa a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e examinar os resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;

V. o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União que visa a aferir a sua consistência e a adequação; VI. a avaliação da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado que visa a verificação do cumprimento do objeto avençado;

VII. a avaliação das aplicações das subvenções que visa avaliar o resultado da aplicação das transferências de recursos concedidas pela União às entidades, públicas e privadas, destinadas a cobrir despesas com a manutenção dessas entidades, de natureza autárquica ou não, e das entidades sem fins lucrativos; e

VIII. a avaliação das renúncias de receitas que visa avaliar o resultado da efetiva política de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

5.1. OBJETIVOS DOS ÓRGÃOS:

5.1.2. Câmaras

I. Políticos/Constitucionais:

a. estabelecer normas legais, que deverão reger os direitos e deveres dos cidadãos, Administração Pública e instituições públicas e privadas estabelecidas no âmbito municipal.

b. fiscalizar a gestão dos recursos públicos pelo Poder Executivo, para garantir que os direitos da coletividade não sejam sobrepujados por interesses individuais dos gestores.

II. Administrativos/Financeiros:

a. gerenciar os recursos postos a sua disposição através das transferências recebidas, com obediência aos limites fixados pela legislação (federal, estadual e municipal) aplicável à matéria.

5.2. ASPECTOS A CONSIDERAR:

I. ASPECTOS LEGAIS – deve ser objetivo primordial da Administração Pública Municipal, o controle contínuo das suas receitas e despesas à luz da legislação aplicável à gestão dos recursos públicos, de forma a evitar prejuízos à coletividade e aplicação de sanções aos gestores pelos órgãos de Controle Externo (quando observada a má administração destes recursos), bem como a interrupção de transferências voluntárias da União para os Municípios.

II. ASPECTOS SOCIAIS – é através da implantação de Sistemas de Controle que a Administração Municipal terá condições de acompanhar e melhorar a qualidade dos serviços postos à disposição da sociedade visando garantir-lhe as condições mínimas exigidas quanto à Saúde, Educação, Segurança, Lazer, etc.

III. ASPECTOS ORGANIZACIONAIS – um Sistema de Controle eficientemente implantado, além de proporcionar maior confiabilidade aos processos e sistemas organizacionais, permitirá à Administração, avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos, no alcance dos objetivos da organização.

5.3. RESPONSÁVEIS PELO CONTROLE

São os gestores e membros do Controle Interno do órgão, seja ele informal (representando apenas controles setoriais) ou legalmente constituído. Porém, as atividades inerentes ao controle interno serão exercidas em todos os níveis hierárquicos dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como das entidades da administração indireta, por servidores, ocupantes de cargos públicos do quadro permanente do órgão ou entidade, não sendo passíveis de delegação por se tratar de atividades próprias destes. Destaque-se que o cada Sistema de Controle Interno instituído estará subordinado e restrito ao âmbito de cada um dos Poderes, resguardando a autonomia e independência desses. Assim, os responsáveis pelas unidades de controle interno em cada Poder ou órgão reportar-se-ão, nas situações previstas na legislação, diretamente à própria administração e/ou ao Tribunal de Contas.

5.5. PORQUE IMPLEMENTAR O SISTEMA DE CONTROLE?

Para garantir o atingimento dos objetivos e metas da organização, observadas as suas limitações de recursos financeiros, humanos e materiais, bem como as restrições impostas pela legislação.

6. PRINCIPAIS PROCESSOS OPERACIONAIS DOS ÓRGÃOS

MUNICIPAIS:

6.1. CÂMARAS

- I. apreciação de leis e decretos de iniciativa do Executivo ou de iniciativa própria, com o objetivo de garantir o bem estar da população local.
- II. atenção constante aos limites constitucionais e legais de aplicação dos recursos, tais como:
 - a. gasto total no exercício nunca superior ao limite percentual estabelecido pelo art. 29 da CF/88, da Receita Tributária + Transferências do exercício anterior (% de acordo com o n° de habitantes);
 - b. aplicação máxima de 6% da Receita Corrente Líquida – RCL, em gastos com pessoal;
 - c. aplicação máxima de 70% das transferências recebidas, em folha de pessoal - Vencimentos e Vantagens Fixas (Agentes políticos + servidores);
 - d. remuneração total dos Vereadores no exercício, nunca superior ao limite de 5% da Receita efetivamente Arrecadada¹ pelo Município no exercício;
 - e. remuneração dos Vereadores nunca superior ao limite percentual sobre remuneração do Deputado Estadual, com base no quantitativo da população local;
 - f. compatibilidade entre a remuneração dos Vereadores e a Lei Municipal Autorizativa desta.

7. PRINCIPAIS SISTEMAS ORGANIZACIONAIS

7.1 CÂMARAS

- I. Legislativo - Criação e aprovação de normas legais.
- II. Fiscalizador - Fiscalização política e financeira dos Atos do Executivo.
- III. Administrativo - Gerência dos próprios recursos.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na qualidade de agentes de Controle Externo, os Tribunais de Contas não podem prescindir, na realização dos seus trabalhos, da verificação dos Controles Internos existentes nos órgãos auditados, levando-se em conta os procedimentos destes controles estabelecidos pela Administração, a suficiência, a exatidão e validade dos dados produzidos pelo sistema contábil e o ambiente de controle interno da entidade. É a existência ou inexistência de Controles Internos nos órgãos auditados, aliada à verificação da eficiência e eficácia dos mesmos, que irá determinar a amplitude dos trabalhos a serem desempenhados pela Auditoria Externa do Tribunal de Contas. Se a entidade possui controles comprovadamente eficientes para prevenir erros e corrigir desvios, bem como garantir o cumprimento da legislação em vigor, os trabalhos de auditoria poderão se iniciar com base em procedimentos de extensão reduzida (amostragem). Se, ao contrário, não existirem Controles Internos na entidade auditado ou, caso existam, os mesmos forem ineficientes, os trabalhos de auditoria serão realizados de forma mais ampla, nas verificações quanto ao acompanhamento orçamentário, financeiro, patrimonial e operacional da entidade. A implantação, nos

municípios paraibanos, de Sistemas de Controle Interno, baseada na adoção de instrumentos mínimos de controles administrativos, financeiros e patrimoniais, apresenta-se como NECESSÁRIA E URGENTE. Com a implantação destes sistemas, a Administração pública estará de forma decisiva, garantindo à sociedade instrumentos de transparência na gestão dos recursos públicos, em atendimento à exigência da LRF, bem como garantindo o cumprimento da atribuição constitucional determinada ao Controle Interno de apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional, disposta no art. 74, IV, § 1º da CF/88.

9. REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.
2. BRASIL. Constituição do Estado da Paraíba. 1989.
3. BRASIL. Lei nº 4320 – estatui Normas Gerais de Direito Financeiro. 1964.
4. BRASIL. Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal. 2000.
5. BRASIL. Decreto Lei 200. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. 1967.