

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
POLO DE TIO HUGO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MODALIDADE EAD**

**CONTROLE DE BENS PATRIMONIAIS DO MUNICÍPIO
DE TIO HUGO-RS**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Claudi Machado da Cunha

**Santa Maria, RS, Brasil
2011**

CONTROLE DE BENS PATRIMONIAIS DO MUNICÍPIO DE TIO HUGO-RS

por

Claudi Machado da Cunha

**Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública –
modalidade EAD da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS),
como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública**

Orientador: Fernando do Nascimento Lock

Santa Maria, RS, Brasil

2011

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Pólo de Tio Hugo
Curso de Especialização em Gestão Pública
Modalidade EAD**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a monografia de especialização

**CONTROLE DE BENS PATRIMONIAIS
DO MUNICÍPIO DE TIO HUGO-RS**

elaborada por
Claudi Machado da Cunha

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

Comissão Examinadora:

Prof. Ms. Fernando do Nascimento Lock
(Presidente/Orientador)

Prof.^a Ms. Tania Moura da Silva
Universidade Federal de Santa Maria-RS

Prof. Ms. Sidinei Caldeira
Universidade Federal de Santa Maria-RS

Santa Maria, 22 de Outubro de 2011.

“O valor das coisas não está no tempo em que elas duram, mas na intensidade com que acontecem. Por isso existem momentos inesquecíveis, coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis.” (Fernando Pessoa).

AGRADECIMENTOS

Ao concluir este trabalho, sabemos o quanto é importante à compreensão e auxílio de pessoas amigas. Agradeço a todos pelo apoio, que de uma forma ou de outra obtive, para concluir este curso de especialização.

Ao meu esposo, Laércio, pela força e incentivo, obrigado pelo amor e carinho.

Aos meus filhos, Ezequiel (in memória), Gustavo e a Pequena Cecília, perdão se em algum momento estive ausente e que vocês precisaram do carinho da Mãe.

A todos os professores que durante o curso colaboraram e contribuíram para ampliação dos meus conhecimentos e ao Professor Fernando, um agradecimento especial, pelo acompanhamento, paciência e dedicação.

Enfim, Muito Obrigado a todos que de uma maneira ou de outra contribuíram, para que este trabalho fosse realizado.

RESUMO

Monografia de Especialização
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – modalidade EAD da
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS),

CONTROLE DE BENS PATRIMONIAIS DO MUNICÍPIO DE TIO HUGO

AUTORA: CLAUDI MACHADO DA CUNHA
ORIENTADOR: FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK
Santa Maria, 22 de Outubro de 2011

Este trabalho apresenta uma análise dos procedimentos de controle patrimonial na Administração Pública do Município de Tio Hugo/RS. Para que este estudo fosse realizado elaborou-se um questionário de perguntas abertas, na qual procurou-se abordar os mecanismos de controles legais e contábeis existentes e utilizados pelo Município. Utilizou-se também do referencial bibliográfico de que trata o tema, procedimentos e controle dos bens patrimoniais, bem como buscou-se informações quanto ao sistema de controle utilizado pela Secretaria Municipal da Administração, Planejamento e Finanças e da estruturação do município analisado a fim de estabelecer nexos entre o que emana a LRF e a condução desse sistema, no gerenciamento dos recursos públicos e bens patrimoniais. Evidenciou-se também que o Município possui um adequado sistema informatizado de controle de seus bens, enfatizado pela necessidade constante de acompanhar as movimentações de um determinado período dos bens móveis e imóveis locais.

Palavras-chave: controle patrimonial, gestão pública, bens públicos.

ABSTRACT

Monograph Specialization
Graduate Program in Public Administration - Distance Education mode,
Federal University of de Santa Maria (UFSM, RS),

CONTROL OF REAL PROPERTY OF THE MUNICIPALITY OF TIO HUGO

AUTHOR: CLAUDI MACHADO DA CUNHA
ADVISOR: PROF: FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK
Santa Maria, 22 de October de 2011

This paper presents an analysis of asset control procedures in the Public Administration do Municipality Tio Hugo-RS. For this study was performed developed a questionnaire of open questions, which sought to address the mechanisms of existing legal and accounting controls and used by the municipality. We also used the reference literature that addresses the issue, procedures and control of assets, and we sought information about the control system used by the Municipal Administration, Planning and Finance and the structuring of the city analyzed to establish links between what emanates the LRF and the conduct of this system, management of public resources and assets. It was clear also that the municipality has an adequate system for control of their property, emphasized by the constant need to monitor the movements of a certain period of movable and immovable property locations.

Keywords: equity control, public management, public goods.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Procedimentos de Controle.....	21
FIGURA 2 - Salvaguarda dos interesses	30
FIGURA 3 - Suporte necessário.....	31
FIGURA 4 - Estímulo Operacional.....	31
FIGURA 5 - Aderência à Políticas Existentes.....	32
FIGURA 6 - Estrutura Organizacional.....	47

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 – Relatórios setor de patrimônio	63
ANEXO 2 – Check-list do Programa de Trabalho	65

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 CONTROLE DE BENS PATRIMONIAIS – CONCEITOS E TEORIAS	15
2.1 Patrimônio Público	15
2.1.1 Classificação dos Bens Públicos	17
2.2 Controle Patrimonial	20
2.2.1 Inventário físico de bens patrimoniais.....	23
2.2.2 O inventário na Administração Pública.....	24
2.3 Sistema de Controle	25
2.3.1 Controle Interno	25
2.3.2 - Controle externo	29
2.3.3 – Objetivos Fundamentais dos Controles Contábeis.....	29
2.3.4 Características do Sistema de Controle Interno	33
2.3.5 Avaliação do Controle Interno	35
2.4.1 A evolução dos princípios da eficiência e da transparência aplicados às finanças governamentais e à contabilidade governamental após a LRF.	38
3 METODOLOGIA	39
3.1 Delineamento da Pesquisa	39
3.2 População	40
3.3 Coleta de Dados	41
3.4 Análise dos Dados	41
4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS	43
4.1 Características do Município analisado	43
4.2 Apresentação dos Resultados da Pesquisa	45
4.2.1 Instituição do Sistema de Controle Interno	46
4.2.2 Regulamentação dos bens públicos.....	48
4.2.3 Funções do Departamento de Patrimônio, Almoxarifado e Controle da Frota e de Materiais	49
4.2.4 Registro e controle dos bens patrimoniais móveis e imóveis	49
4.2.6 Controle Interno sobre os Bens Patrimoniais	51
4.3 Análise da pesquisa realizada	52
5 CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS	57
APÊNDICE	60

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca analisar o sistema de controle de bens patrimoniais do Município de Tio Hugo – RS, no exercício de 2010.

Segundo Kohama (2001), Patrimônio é considerado um conjunto de bens, direitos e Obrigações, pertencentes à pessoa física ou jurídica e composta pela somatória dos bens, mais os direitos (ativo), subtraindo as obrigações (passivo), possuídos por uma pessoa física ou jurídica.

O Código Civil Brasileiro comentado distingue os bens públicos dos bens particulares, descrevendo o seguinte: “São públicos os bens do domínio nacional, pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”, (BRASIL, 2003, p. 107).

Para Mujalli (1997) a administração, pode ser definida em sentido amplo, como um complexo harmônico de órgãos e entidades, com os seus respectivos serviços, pelos quais o Estado realiza os seus fins, gerindo bens e zelando pelo interesse da comunidade. Todas as atividades, discricionárias ou vinculadas da Administração Pública estão subordinadas às normas da Constituição Federal. Sendo assim, é natural que a Administração Pública nas atividades que empreende, tem seus limites traçados e delimitados pela Lei maior do país, e por outras leis e regimentos internos.

De acordo com Gasparini (2006), os bens públicos são administrados, conforme o caso, pelas pessoas políticas (União, Estado-Membro, Distrito Federal, Município) e pelas pessoas administrativas (autarquias, fundação pública), que detêm sua propriedade. Assim a União administra os bens federais, enquanto os Estados federados, o Distrito Federal e os Municípios cuidam, respectivamente, dos bens estaduais, distritais e municipais.

Na concepção de Attie (1992) “o controle interno compreende o plano de organização, os métodos e medidas, adotados pela administração para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promovendo a eficiência operacional”. Desta forma, a realização deste trabalho, será voltada especificamente ao controle dos bens patrimoniais da Administração Pública do Município de Tio Hugo.

O sistema de controle sob os bens patrimoniais não pode ser mais visto como uma exigência legal, mas sim como um instrumento de controle gerencial para que o administrador possa ter certeza que está aplicando corretamente os recursos públicos, assegurando assim, a preservação dos bens e realizando uma gestão mais eficiente (HERMANY, 2010).

A Lei 4.320/64 mostrou-se inovadora ao consagrar os princípios do planejamento, do orçamento e do controle e, afirma que o controle interno tem por objetivo manter a integralidade do patrimônio da entidade devendo manter a sua organização, implantação e implementação da gestão pública.

O controle interno entra na Administração Pública com o objetivo de auxiliar o administrador para que este possa conduzir o município de maneira organizada e eficiente. Desta forma tende-se a uma maior produtividade de sua equipe de trabalho e maior aproveitamento do dinheiro público, o que proporciona colocar os serviços públicos de melhor forma possível à disposição da comunidade, acompanhando o que ocorre no município de maneira mais confiável, apoiado em técnicas modernas de administração (planejamento).

É importante conhecer bem o andamento das operações relacionadas ao controle dos bens patrimoniais de uma Secretaria Municipal. Assim sendo, salienta-se a necessidade de ter controles eficazes, apoiado em uma sólida base de informações na qual a administração pública não seja direcionada para o caminho da não honestidade ou irregularidades, em condições que muitas vezes não tem conhecimento do fato, por falta da informação chave e confiável, que deve partir do controle interno. Com base nisso, o administrador público precisa obedecer às formalidades legais, evitando o caos na própria conduta administrativa, procurando trabalhar de forma transparente, correta, porém, sempre em busca da excelência na Administração Pública.

A Constituição Federal de 1988 determinou que todos os órgãos públicos implantassem um sistema de controle interno. Porém, tal exigência passou a ser realmente cobrada com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Para que o controle interno seja eficiente e satisfaça as determinações editadas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, que atentam para os princípios e objetivos da implantação do Sistema de Controle Interno, são necessários que seja um processo permanente de organização e regulamentação. É preciso que haja um controle geral, desde um simples material de expediente até a manutenção de uma máquina ou equipamento.

Destaca-se que o Município de Tio Hugo esta em fase inicial de sua administração, tendo conquistado sua emancipação no ano de 1996, mas com direito a implantar sua primeira

Administração Pública Municipal no ano de 2001. Diante do exposto, foi elaborado o seguinte problema de pesquisa: quais os instrumentos de controle adotados para gerar informações sobre os bens patrimoniais existentes na Secretaria da Administração, Planejamento e Finanças do Município de Tio Hugo? Para dar resposta ao questionamento elaborou-se o seguinte objetivo geral: Analisar o sistema de controle dos bens patrimoniais na administração pública municipal de Tio Hugo, seus controles físico, cadastral e contábil, com a finalidade de explicitar o seu funcionamento e adequação as necessidades institucionais, da Secretaria Municipal da Administração, Planejamento e Finanças. Bem como, os seguintes objetivos específicos:

- Identificar o funcionamento da Secretaria da Administração, Planejamento e Finanças do Município de Tio Hugo;
- Analisar os critérios de controle para avaliação de bens móveis e imóveis, existentes na Secretaria da Administração, Planejamento e Finanças;
- Verificar os procedimentos contábeis para o registro dos bens patrimoniais;
- Identificar como é realizada a gestão do controle interno, sob os bens patrimoniais na Secretaria da Administração, Planejamento e Finanças.

A contribuição para a ciência, em que pese às diversas correntes doutrinárias nesta área sobre o Controle Interno, se insere no direito público administrativo. O controle Interno é uma exigência constitucional nos poderes judiciários, legislativo e executivo conforme citado na Constituição Federal, em seus arts. 31 e 74. Na área municipal é carente o estudo, sendo que a maioria das prefeituras possui sistema de controle interno criado por Lei Municipal, porém poucas são as prefeituras que possuem um plano sistêmico de controle interno, tornando-se uma ferramenta a mais na organização do serviço público, face às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, servindo ainda na continuidade de discussões sobre o assunto Controle Interno para estudiosos na área pública.

O Município de Tio Hugo possui um potencial de desenvolvimento elevado, estando localizado em um ponto estratégico para o desenvolvimento. Sua criação veio de encontro ao atendimento das necessidades da melhoria de vida das pessoas que residem no Município. Isso ocorreu principalmente com a abertura de novos investimentos de empresas em vários setores, desta forma, aumentou a geração de novos empregos e por consequência uma ampliação das oportunidades, obtendo um crescimento das arrecadações do município de forma acentuada, com isto, ampliam-se as ações em desenvolvimento social melhorando a qualidade de vida dos munícipes, sendo que esta é a função principal de um Município.

No contexto regional, o Município de Tio Hugo é visto como um importante membro do Conselho Regional de Desenvolvimento do Alto da Serra do Botucaraí (COREDE), composto por 16 Municípios da região e que juntamente com os outros 21 COREDES do Estado do Rio Grande do Sul, decidem o destino de 1% (um) do orçamento Estadual.

Com esta participação importante na decisão deste percentual do orçamento do Estado, a região em que o Município de Tio Hugo está inserido, tende ao crescimento, assim como o Município carece de investimento, a região toda também necessita para poder ampliar as ações e serviços públicos.

Já está disponível no site do Município de Tio Hugo, www.tiohugo.rs.gov.br, o Portal de Transparência, em cumprimento a Lei Complementar n.131, de 27 de maio de 2009 e Lei Complementar número 101, de 04 de maio de 2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, disponibilizando em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esta obrigatoriedade total da transparência passa a ser exigida a partir do ano 2013, para Municípios que tenham até 50.000 habitantes.

A indicação das razões da escolha da área e da organização deve-se ao fato de que, em muitas ocasiões os municípios são mal administrados, hoje não temos mais espaço para isto, sendo que pouco a pouco, acabam retrocedendo ao invés de crescer. Nesta esteira, o controle interno que foi inserido na Administração Pública, tendo como objetivo auxiliar o Gestor Público para que o mesmo possa gerenciar de forma organizada e transparente. Este assunto é bastante amplo, girando em torno dele várias discussões, pois com um controle eficiente e eficaz, é possível auxiliar e proporcionar o maior aproveitamento do dinheiro público, colocando os serviços públicos da melhor forma possível á disposição da comunidade, a qual pode acompanhar o que ocorre no município de forma confiável, e atendendo também a Legislação dos vários órgãos controladores que regram o gasto do dinheiro público.

Desta forma, destaca-se a importância da realização deste trabalho no Município de Tio Hugo, junto a Secretaria da Administração, Planejamento e Finanças, tendo em vista que a manifestação do executivo municipal vem de encontro, pois o mesmo demonstra interesse em aperfeiçoar cada vez mais os controles existentes, tornando-se mais fácil e confiável a gestão, pois a política adotada pelo Município e a total transparência de seus atos, um ponto positivo, pois governar com transparência é fundamental para que a sociedade saiba em tempo real onde está sendo investido o dinheiro público.

O trabalho está dividido da seguinte forma além desta introdução, o capítulo 2 apresenta uma revisão da bibliografia, onde constam os conceitos e teorias utilizados na pesquisa.

No capítulo 3, formulação da metodologia, caracterizando os métodos utilizados para execução da pesquisa, identificando qual a população envolvida, aplicação de um questionário com perguntas abertas, buscando informações sobre os bens patrimoniais lotados na Secretaria da Administração, Planejamento e Finanças. No capítulo 4 são apresentados os dados, um breve histórico do Município, a regulamentação do Controle Interno, destacando a importância em aplicar de forma correta os recursos públicos, assegurando o controle e preservação dos bens patrimoniais. No capítulo 5 constam as conclusões e ao final constam as referências, apêndice e anexos.

2 CONTROLE DE BENS PATRIMONIAIS – CONCEITOS E TEORIAS

A seguir alguns conceitos, que darão sustentação ao assunto abordado, como a definição de Patrimônio Público, de Controle Patrimonial, de Sistemas de Controle e Contabilidade Governamental.

2.1 Patrimônio Público

Patrimônio é “o conjunto de bens direitos e obrigações” (KOHAMA, 2001, p.213), pertencentes à pessoa física ou jurídica, e ressalva ainda, que o patrimônio é composto pela somatória dos bens mais os direitos (ativo), subtraindo-se as obrigações (passivo), possuídos por uma pessoa física ou jurídica.

Meirelles (2006), define patrimônio público como sendo o conjunto de bens de toda natureza e espécie que tenham interesse para a Administração e para a comunidade administrada.

Segundo Silva (2009, p. 117), Patrimônio do Estado “é o conjunto de bens, valores, créditos e obrigações de conteúdo econômico e avaliável em moeda que a Fazenda Pública possui e utiliza na consecução dos seus objetivos”.

A Lei Orgânica do Município de Tio Hugo, em seu Art. 3º, define que constitui o Patrimônio do Município os bens imóveis e móveis, os direitos e ações que a qualquer título lhe pertençam.

O Novo Código Civil Brasileiro, em seu Artigo 98, descreve o seguinte: “São públicos os bens do domínio nacional, pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

Embora a administração pública opere na obtenção de recursos financeiros que atendem as necessidades públicas, em decorrência de fatos administrativos o patrimônio sofre mutações variadas, tanto nos elementos ativos como nos passivos.

O patrimônio quanto ao aspecto qualitativo, deve ser apreciado quanto às suas origens, isto é, quanto às suas fontes e quanto à forma que estão sendo aplicados os recursos (SILVA, 2009). Este aspecto não indaga o valor dos bens, mas sim sua qualidade funcional, procurando estabelecer a composição que melhor concorra para seus fins com a máxima economia e produtividade.

Na opinião de Silva (2009), o patrimônio sob o aspecto quantitativo, é considerado como um fundo de valores a disposição da entidade pública. Este patrimônio é expresso através de um valor monetário sintético, construído pelos seguintes elementos: ativo, passivo e patrimônio líquido.

A constituição dos bens públicos para Meirelles (2006, p.518), “são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, pertencentes às entidades estatais, autarquias e empresas governamentais”.

Segundo Kohama (2001. p.214), o Código Civil Brasileiro distingue os bens públicos dos bens particulares, descrevendo o seguinte que: “são públicos os bens de domínio nacional pertencentes à união, aos Estados ou aos Municípios, todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencem”.

Para Costa (2006), bens públicos municipais são os que se encontram do domínio do Município e de suas autarquias, fundações de direito público, empresas públicas, sociedade de economia mista e, ainda, aqueles que estejam afetados à prestação de um serviço público local.

Patrimônio nada mais é do que um conjunto de bens direitos e obrigações de toda natureza e espécie pertencentes à pessoa física ou jurídica, sendo que o patrimônio público é de interesse da administração e da sociedade em geral, levando em consideração todos os bens móveis e imóveis pertencentes à entidade pública.

2.1.1 Classificação dos Bens Públicos

O Código Civil Brasileiro Comentado, em seu Art. 99 classifica os bens públicos no que segue:

Bens de uso Comum do Povo: tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
 Bens de uso especial: tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
 Bens Dominicais: que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Na descrição de Silva, (2009, p. 120), segundo o critério jurídico, a classificação dos bens públicos, apresenta-se da seguinte forma:

a) - Bens de uso Comum do Povo: Também conhecidos como bens de Domínio Público, são todos os bens que apresentam as seguintes características:

- a) não permanecem contabilizados após a entrega ao domínio público;
- b) não são inventariados ou avaliados;
- c) não podem ser alienados;
- d) são impenhoráveis e imprescritíveis;
- e) o uso pode ser oneroso ou gratuito;
- f) estão excluídos do patrimônio da instituição.

Ainda na concepção de Silva (2009, p.120) os bens podem ser naturais, como “mares, baías, enseadas, rios, praias, lagos, ilhas, etc., ou artificiais como praças, ruas, avenidas, canais, fontes, etc”.

b) – Bens de uso Especial:

São destinados a execução de serviços públicos e tem uma finalidade pública permanente, razão pela qual são denominados bens patrimoniais indispensáveis. Apresentam as seguintes características:

- a) são contabilizados no ativo;
- b) são inventariados e avaliados;
- c) são inalienáveis quando empregados nos serviços público e enquanto conservarem esta condição.

c) – Bens Dominicais:

São os que integram o domínio público em características diferentes.

Apresentam as seguintes características:

- a) estão sujeitos a contabilização no ativo;
- b) são inventariados e avaliados;
- c) podem ser alienados nos casos e na forma que a lei estabelecer;
- d) estão incluídos no patrimônio da instituição;
- e) dão e podem produzir renda.

Andrade (2002, p. 135), diz que é importante observar que “entre os bens dominicais, os bens móveis tem características próprias e podem ser subdivididos em”:

a) Bens tangíveis: Caracterizam-se como bens real, palpável. Exemplo: mesa, cadeira, arquivo, animais etc; e por sua vez são classificados em: semoventes, mobiliário, máquinas e equipamentos, veículos, ferramentas e utensílios.

b) Bens intangíveis: caracterizam-se como bens formal, sem demonstração real. Exemplo: programas de computador, marcas e patentes.

Gasparini (2006), descreve bens do uso do povo, todas as coisas móveis ou imóveis pertencentes ao Poder Público e usáveis por qualquer do povo; bens de uso especial, bens móveis e imóveis usáveis somente pelo Poder Público, na prestação dos serviços públicos; e bens dominicais, também chamados de bens disponíveis de qualquer destinação, prontos para ser utilizados ou alienados e quem por ele se interesse.

No entendimento de Jacinto (1989), a classificação dos bens patrimoniais pode ser dividida em móveis e imóveis, como segue abaixo:

1) Bens Móveis: São todos aqueles bens que podem ser removíveis de um lado para outro sem perda de sua forma ou substância. Compreendem entre os bens móveis, os diversos materiais para o serviço público, como móveis e utensílios, veículos, material de almoxarifado, etc.

2) Bens Imóveis: aqueles que por sua natureza ou por destino, não podem ser removidos, sem perda de sua forma ou substância. Compreendem os bens imóveis, terras, edificações, benfeitorias, obras em andamento, etc.

Reis e Machado Jr (2003), de acordo com a Lei 4.320/64 comentada, em seu Art 96, descrevem que: o inventário é de responsabilidade do setor de patrimônio, o levantamento dos bens móveis e imóveis tem por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração na contabilidade.

A Lei 4.320/64, em seu Artigo 106, normatiza a avaliação dos elementos patrimoniais, conforme sua própria redação:

Art. 106. A avaliação dos elementos patrimoniais obedecerá às normas seguintes:
I - Os débitos e créditos, bem como os títulos de renda, pelo seu valor nominal, feita à conversão quando em moeda estrangeira, à taxa de cambio vigente na data do balanço;
II - Os bens móveis e imóveis, pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção;
III - Os bens de almoxarifado, pelo preço médio ponderado das compras.

Enfatiza Reis e Machado Jr (2003), de acordo com a Lei 4.320/64 Comentada, que em época de balanço umas das providências, além do inventário, é a avaliação dos elementos pertencentes do patrimônio.

Segundo Kohama, (2001, p. 218), Variação Patrimonial “é a alteração de valor, de qualquer elemento do patrimônio público, seja ela por alienação, aquisição, dívida contraída, dívida liquidada, efeitos da execução orçamentária e resultado do exercício financeiro”.

Conforme o mesmo autor, as alterações do patrimônio público são efetuadas por incorporações e desincorporações, onde a incorporação agrega novos elementos do patrimônio público, a desincorporação exclui, isto é, retira, desagrega elementos constantes do patrimônio público.

A Lei 4.320/64 (art. 104) define que: “A demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará resultado patrimonial do exercício”.

No Quadro 1 demonstra-se a relação entre duas variações, Ativa e passiva:

Variações	Conceito	Classificação por grupos
Ativas (crédito)	São alterações nos valores dos elementos do patrimônio público que aumentam sua situação patrimonial.	<p>1 – Resultantes da execução Orçamentária: compreendem as receitas orçamentárias arrecadas durante o exercício financeiro e as mutações patrimoniais da despesa;</p> <p>2 – Independente da Execução Orçamentária: compreendem as variações ocorridas no exercício, que provocam alterações positivas no patrimônio da entidade;</p> <p>3 – Resultado patrimonial: compreende o resultado negativo, indicando déficit patrimonial nas operações realizadas no período financeiro.</p>
Passivas (débito)	São alterações nos valores dos elementos do Patrimônio Público, diminuindo a situação patrimonial.	<p>1 – Resultantes da Execução Orçamentária: compreende a despesa orçamentária empenhada ou realizada no exercício financeiro.</p> <p>2 – Independentes da execução Orçamentária: são as variações ocorridas no exercício, resultantes de fatos que independem da execução orçamentária e que provocam alterações negativas no patrimônio da entidade.</p> <p>3 – Resultado Patrimonial: compreende o resultado econômico positivo, superávit patrimonial alcançado nas operações efetuadas no período.</p>

Quadro 1- Variação Patrimonial

Fonte – Adaptado pela Lei 4.320/64, Art. 104

No Patrimônio Público os bens móveis e imóveis de domínio público, que por sua própria natureza, características de duração e valor devam ser controlados fisicamente e incorporado ao patrimônio da instituição, constituem-se em bens pertencentes não ao governo e sim à sociedade.

2.2 Controle Patrimonial

De acordo com Silva (2009, p. 154), o levantamento geral do patrimônio do Estado, terá por base o inventário por partes em cada unidade administrativa. Os bens serão

inventariados pelos valores de aquisição ou por valores constantes em outros inventários já existentes, com indicação da data de aquisição. A fiscalização física e monetária e de controle, o período para inventariação se dará: “anual, para todos os móveis e imóveis em 31 de dezembro e no início e término da gestão, isto é, quando da substituição dos respectivos responsáveis, no caso de bens móveis”.

Silva (2009, p. 157), diz que, consideram-se responsáveis pela gestão dos bens públicos, servidor designado com as seguintes atribuições:

- a) certificar o recebimento dos bens patrimoniais destinados ao setor;
- b) providenciar a distribuição dos documentos próprios;
- c) manter atualizado o fichário dos bens;
- d) providenciar para que todos os bens atualizados no setor estejam devidamente identificados;
- e) providenciar a transferência, o recolhimento e a baixa dos bens localizados no setor.

É importante colocar que o dirigente do órgão também é responsável pela gestão dos bens públicos, uma vez que este pode responder perante as unidades de controle patrimonial integrantes do sistema de controle interno e externo, quanto a possíveis irregularidades apuradas no patrimônio público sob sua responsabilidade.

Conforme Silva (2009) cabe às unidades administrativas o exercício do controle dos bens patrimoniais que tenham sido adquiridos ou que estão em posse. Para o controle desses bens, as unidades administrativas, adotarão os procedimentos constantes na Figura 1.

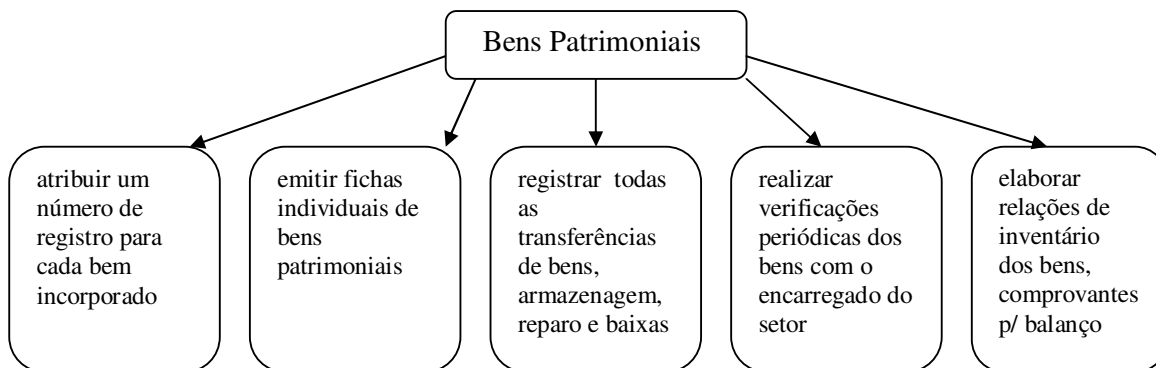


Figura 1 – Procedimentos de controle

Fonte – Adaptado de Silva (2009, p.155)

Segundo a Lei Orgânica do Município de Tio Hugo, em seu Art. 93 diz:

Art. 93. Todos os bens municipais deverão ser cadastrados, com a identificação respectiva, numerando-se os móveis segundo que for estabelecido em regulamento, os quais ficarão sob a responsabilidade de chefe da Secretaria ou Diretoria e que forem distribuídos.

Quando se tratar de bens imóveis é necessário que o órgão adquirente informe sobre as características do bem adquirido ao órgão controlador do patrimônio imobiliário.

Para que se possa realizar anualmente um controle efetivo dos bens patrimoniais, os procedimentos citados na Figura 01, tornam-se indispensáveis, pois o órgão de contabilidade deve elaborar, com base no inventário anual uma relação de cada setor com a respectiva localização de cada bem patrimonial e dos respectivos responsáveis, para uma possível tomada de contas

Cavalheiro (2002, p.6-7), explica que a 1ª Constituição do Império Brasileiro, de 1824, de alguma forma já tratava da necessidade de controle. As Constituições seguintes: 1891, 1930, 1934, também contiveram disposições consideráveis a respeito da matéria, e a de 1946 clarificou o assunto, na órbita constitucional, pois seu art 22 assim dispôs:

Art. 22. A Administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada, na união, pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas, e, nos Estados e Municípios, pela forma que for estabelecida nas Constituições Estaduais.

Os atos e fatos desenvolvidos na atividade pública vêm merecendo destaque no âmbito constitucional, desde a 1ª Constituição do Império Brasileiro, de 1824, reforçando assim a necessidade de controle.

Schmidt (2002, p. 13) cita três principais objetivos do controle:

- Oferecer segurança à administração, evidenciando se tudo está de acordo com os planos e diretrizes estabelecidas;
- Possibilitar a identificação de erros e ineficiências;
- Permitir pronta atuação do tomador de decisão, visando corrigir os desvios em relação ao plano original.

Cavalheiro (2002, p.7) afirma que “na Constituição de 1967 aprimorou-se a norma geral sobre controle, encontrando-se, nos artigos 16 e 70, estas determinações”.

Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e o controle interno do executivo Municipal, instituído por lei.

Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, Instituído por Lei.

A gestão operacional inclui processos de armazenamento, manutenção e atualização cadastral. O artigo 94 da Lei 4.320/64 Comentada determina que:

Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com identificação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração (REIS E MACHADO JR, 2003, p. 205).

A Lei Orgânica do Município de Tio Hugo, em seus Arts. 92 e 93 afirma que:

Art 92. Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto aqueles utilizados em seus serviços.

Art. 93. Todos os bens municipais deverão ser cadastrados, com a identificação respectiva, numerando-se os móveis segundo que for estabelecido em regulamento, os quais ficarão sob a responsabilidade do chefe da Secretaria ou Diretoria a que forem distribuídos.

Estes são alguns trechos, de uma vasta legislação, sobre a exigência legal de instituir-se um adequado sistema de controle, nas esferas Federal, Estadual e Municipal.

2.2.1 Inventário físico de bens patrimoniais

Inventário é o procedimento administrativo que consiste no levantamento físico e financeiro de todos os bens móveis, nos locais determinados, cuja finalidade é a perfeita compatibilização entre o registrado e o existente, bem como sua utilização e o seu estado de conservação.

Piscitelli, Timbó e Rosa (1999, p. 287), destacam que “para controle e preservação do patrimônio, bem como para comprovar o saldo constante do balanço geral do exercício, é necessário elaborar o inventário físico, de forma analítica, dos bens móveis e imóveis e dos saldos de estoques nos almoxarifados”.

Para Silva (2009, p. 150) inventário é “a relação de todos os elementos ativos e passivos componentes do patrimônio com a indicação desses elementos”, que compreende as seguintes fases ou operações:

a) Levantamento: compreende todos os dados coletados dos elementos ativos e passivos do patrimônio e está subdividido nas etapas seguintes:

- identificação, grupamento e mensuração.

b) Arrolamento: É a informação obtida através dos registros das características e quantidades dos bens, podendo apresentar os componentes de forma resumida com a denominação de sintético ou quando relacionados individualmente recebe a denominação de arrolamento analítico.

c) Avaliação: É atribuída ao elemento patrimonial uma unidade de valor, levando em consideração para critérios de avaliação, o seu custo, e obedecer aos componentes patrimoniais que se ajustam: “à sua natureza, à sua função na massa patrimonial e à sua finalidade”.

2.2.2 O inventário na Administração Pública

Para Silva (2009, p. 150), em todos os órgãos públicos, devem ser levantados os inventários, pois “permite conhecer a composição qualitativa do patrimônio em determinado instante, bem como oferecer informações para que se estabeleça a sua expressão quantitativa”, e compreende as seguintes fases: “levantamento; arrolamento e avaliação”.

O mesmo autor ainda descreve que o inventário é obrigatório na administração pública, tendo em vista que a legislação determina o levantamento geral de bens móveis e imóveis tendo por base o inventário analítico de cada unidade e os elementos da escrituração sintética da contabilidade. Na administração pública as verificações físicas devem ser

formalizadas pelo menos uma vez por ano, ou seja, de conferência anual e de transferência de responsabilidade, no caso de término de gestão.

O Decreto Municipal de Tio Hugo nº 171, de 07 de Abril de 2003, regulamenta o cadastro dos Bens Públicos da seguinte forma:

1. Levantamento Físico;
2. Classificação;
3. Inscrição;
4. Codificação;
5. Organograma;
6. Ordem para identificação do bem;
7. Estrutura contábil do Ativo Permanente;
8. Controle dos Registros;
9. Transferência Patrimonial;
10. Termo de Baixa e/ou Termo de Doação;
11. Autorização saída de bem.

Para melhor entender e situar a importância da função de controle em uma Administração Pública, a entidade deve estar estruturada e organizada de acordo com os princípios constitucionais, para melhor realizar os seus planos e alcançar seus objetivos que constituem a razão da sua existência.

2.3 Sistema de Controle

De acordo com o exposto no Artigo 54 da Lei Orgânica Municipal de Tio Hugo, em consonância com o artigo 31 da Constituição Federal, o sistema de controle divide-se em controle interno e controle externo.

2.3.1 Controle Interno

É o controle exercido pelos Poderes Executivo e Legislativo, em razão dos mandamentos contidos nos artigos 31, 70, 71 e 74 da Constituição Federal – CF. Representa o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com os objetivos de proteger os ativos,

produzir dados contábeis confiáveis, ajudar a administração no desenvolvimento de suas metas.

O controle interno foi instituído pela Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Foi regulamentado pela Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988, pelo artigo nº 74.

A LRF foi editada com a finalidade de exigir da Administração Pública Gerencial, o controle de resultados, atingir as metas, avaliações e controle de custos, entre outras, sendo que esta reservou, ainda, atribuições específicas no sistema de controle interno, em seu art. 59 diz que: “O Poder Legislativo, diretamente ou com o 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”.

No Brasil e em vários outros países, recentemente começou-se a dar a devida importância ao controle interno, pois ele é um instrumento fundamental à administração, que de certa forma garante a confiabilidade dos dados que serão transformados em informações usadas para tomar as decisões necessárias para se atingir os objetivos dos órgãos públicos.

Attie (1998, p. 110), conforme parecer do Comitê de Procedimentos de AICPA, afirma que:

O controle interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração.

Reis e Machado (2003, p. 169-170) destacam a Lei 4.320/64 comentada, que o “sistema opera de forma integrada, ainda que cada Poder organize e mantenha o seu próprio controle interno, este sistema, entretanto, será coordenado pelo executivo”. Salientam também que o controle interno é fundamental para o êxito da Administração, e deve ser estabelecido em sistema de funcionamento tal que permita aos poderes o conhecimento seguro do que está acontecendo na Administração.

No entendimento de Meirelles (2003, p.638), controle interno é:

Todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivo pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno.

Segundo o mesmo autor (2006, p.666), os tipos e formas de controle da atividade administrativa podem variar dependendo do Poder, órgão ou autoridade que o exercita ou o fundamenta, podendo ser dentre eles, os seguintes:

- a) Controle preventivo: é o que antecede a conclusão ou operatividade do ato, como requisito para sua eficácia;
- b) Controle sucessivo: é todo aquele que acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação;
- c) Controle corretivo: é o que se efetiva após a conclusão do ato controlado, visando a corrigir-lhe eventuais defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia.

A Constituição Federal evidencia em seus artigos 31 e 74, sendo que o artigo 31 trata especificamente do caso dos Municípios, assim transcritos:

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. 74 – Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada o sistema de controle interno (BRASIL, 2004, p. 36 e 61).

Ainda o Art. 74 da Constituição Federal de 1988, em seus incisos I à IV, afirma que o sistema de controle interno tem a finalidade de:

Avaliar o cumprimento das metas no plano plurianual; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União e apoiar o controle externo do exercício de sua missão institucional (BRASIL, 2004, p. 61).

Um bom sistema de controle interno permite que o gestor público desempenhe suas atividades com maior eficiência e eficácia, pois deve ser utilizado para proteger o ativo contra erros ou fraudes.

O controle, como função essencial da gestão governamental, é, por definição, complexo e sistêmico. Não é, por conseguinte, em sua totalidade, reserva de um ou de outro órgão ou poder. No caso da administração local, temos, no chamado controle interno, uma

atuação próxima ao gestor público, que tem por destinatários não somente o prefeito ou o presidente da Câmara, mas todos aqueles que tenham responsabilidade setorial pela eficiente e correta gestão governamental. Assim os secretários, os presidentes de comissões de licitação, os tesoureiros, os contadores, os procuradores, entre outros, (Disponível em: www.tce.rs.gov.br/artigos, acesso em 09 Ago 2011).

O fundamento do controle interno na Administração Pública Brasileira está no art. 76 da Lei 4.320/64 Comentada, o qual estabelece que o Poder executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária, o qual refere-se o art. 75 da citada lei:

- legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;
- o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (REIS E MACHADO, 2003, p. 165).

Hoje, o controle encontra-se num estágio ainda mais avançado e estrutura-se, basicamente, sobre princípios de comprovada eficiência.

Crepaldi (2000 p. 233) destaca que para um bom funcionamento de controle interno e que seus objetivos sejam alcançados depende objetivamente “do grau de competências e integridade das pessoas, da independência das funções que tenham sido designadas e da compreensão que têm dos procedimentos estabelecidos”.

O Sistema de Controle Interno corresponde ao funcionamento integrado dos Controles Internos, devendo ser coordenado por uma Unidade Central. Contudo o que se verifica, em especial nos municípios de pequeno porte, é a ausência de um sistema legalmente criado e que tenha regulamentado todos os elementos de controle a serem utilizados, o que dificulta muito a atuação do tribunal de Contas, no que tange a independência das funções e integralidade do tempo nas atividades.

2.3.2 - Controle externo

É aquele exercido pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, conforme preceituam os artigos 31 e 71 da CF.

Para Meirelles (2006, p. 665), “controle externo é realizado por Poder ou órgão constitucional independente, que funciona sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável”, sendo eles:

- a) Legislativo – controle político exercido pela Assembléia Legislativa (CF, art. 70);
- b) Ministério Público – defesa do Patrimônio Público. Promover a Ação Penal Pública, Inquérito Civil e a Ação Pública (CF, art 129);
- c) Tribunal de Contas do Estado – Controle técnico da atividade pública em auxílio ao poder Legislativo – (CF, art 70 e 71);
- d) Sociedade – Controle posto à disposição do cidadão, previsto na Constituição Federal, art 5º, LXXIII, 74 § 2º, e ainda, o art 37, § 3º;
- e) Judicial – é o controle, a posteriori, da legalidade e da legitimidade, exercido pelo Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV)

2.3.3 – Objetivos Fundamentais dos Controles Contábeis

Na opinião de Attie (1998, p.117): “o conceito, a interpretação e a importância do controle interno envolvem imensa gama de procedimentos e práticas que, em conjunto, possibilitam a consecução de determinado fim, ou seja, controlar”.

O mesmo autor (1998) descreve que o controle interno possui cinco objetivos básicos para o controle dos bens patrimoniais:

- a) Salvaguarda dos interesses: O objetivo do controle interno relativo à salvaguarda dos interesses diz respeito à proteção do patrimônio contra quaisquer perdas e riscos devido a erros ou irregularidades.

Um órgão público dispõe de bens, direitos e obrigações que se encontram divididos por diversos departamentos e setores que cuidam individualmente de cada setor. Por exemplo, o setor de pessoal é responsável pelo cálculo e controle da folha de pagamento, bem como o recolhimento dos encargos sociais.

A Figura 2 evidencia a salvaguarda dos interesses onde a administração pública dispõe de várias atividades que requer especialização, conhecimento e entendimento para conduzir, dentro dos padrões adequados, minimizando a possibilidade de perdas e riscos.

b) Precisão e confiabilidade dos informes e relatórios contábeis, financeiros e operacionais: Compreende a geração de informações adequadas, necessárias para administrar e compreender os eventos realizados nos órgãos públicos.

A contabilidade controla os fatos que tem reflexos contábeis, porém, não levanta um balancete diário de cada evento. A informação, só terá validade, no momento em que ela é exata, confiável e oportuna, baseando-se em dados verídicos.

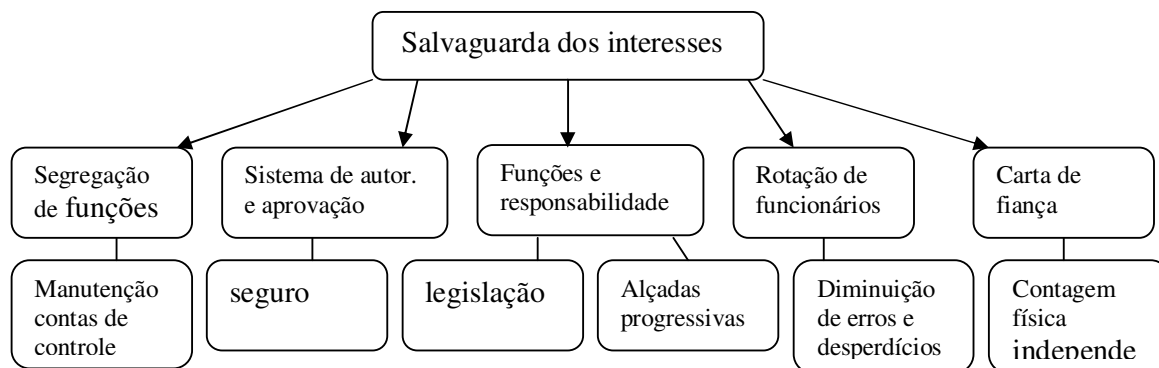


Figura 2 - Salvaguarda dos interesses

Fonte: Adaptado de Attie (1998, p. 117-118)

A Figura 3 determina que todo o órgão público necessita ter informação exata, confiável e oportuna, para auxiliar na administração dos negócios e na tomada de decisões, o suporte abaixo é um exemplo de como precisa basear-se para que seus dados sejam verídicos.

Para Attie (1998, p. 119), os principais meios que possibilitam dar o suporte necessário, à precisão e a confiabilidade dos informes e relatórios contábeis são:

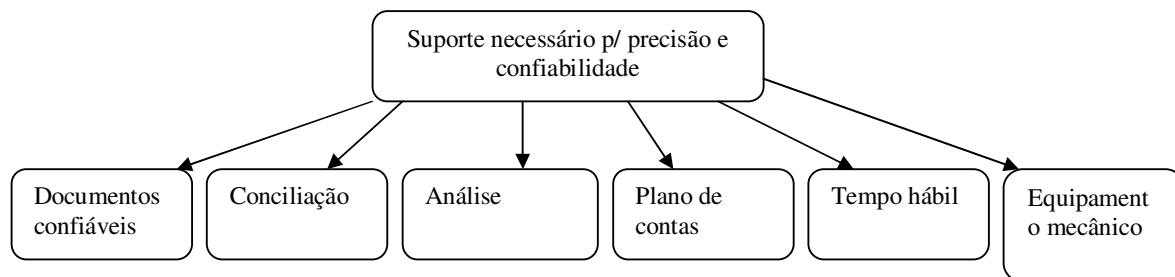


Figura 3 – Suporte necessário

Fonte – Adaptado de Attie (1998, p. 119)

c) Estímulo à eficiência operacional: O objetivo deste é prover os meios necessários à condução das tarefas, obtendo entendimento, aplicação e ação tempestiva e uniforme.

As muitas tarefas praticadas pelos diversos setores de um órgão público necessitam de uma linha mestra de raciocínio e conduta. Cada um dos setores, tem suas particularidades e, cada indivíduo, deve conhecer sua tarefa para que a administração ande como um todo.

A Figura 4 demonstra as políticas corretas que deve-se seguir para que se possa permitir um desenvolvimento suave e harmônico além de possibilitar maior eficiência na forma em que se desenvolvam suas operações.

Conforme Attie (1998, p. 120), os principais meios que dão suporte ao estímulo operacional são os seguintes:

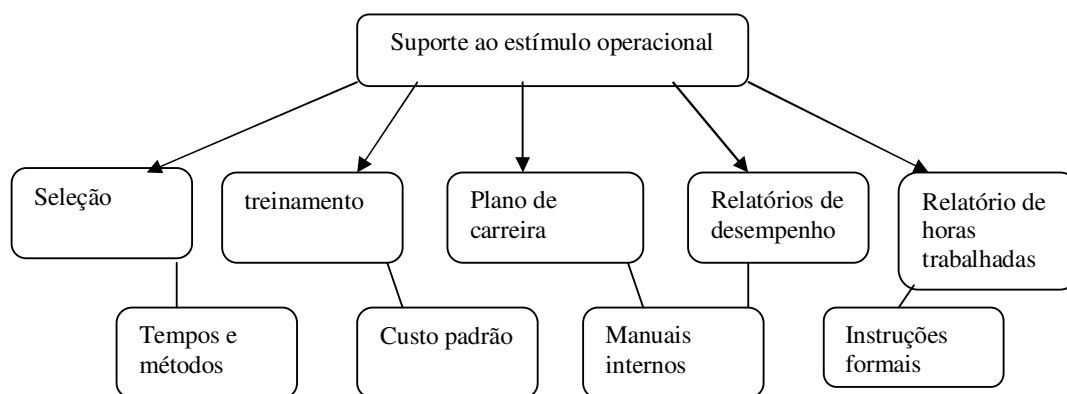


Figura 4 –Estímulo Operacional

Fonte – Adaptado de Attie (1998, p. 120)

Com a Emenda Constitucional nº 19/98, acrescentou-se à Administração Pública o Princípio da Eficiência, este veio com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar resultados, quanto a sua eficácia e eficiência. Os Municípios além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, a cumprir, obedecerão também o princípio da eficiência, comprovando a sociedade os resultados de interesse público, (MORAES, 2001, p. 29).

d) Aderência às políticas existentes: O objetivo do controle interno relativo a este item é assegurar que os desejos da administração, realizados através de suas políticas e indicados por meio de seus procedimentos, sejam seguidos pelos subordinados.

Os cheques para o pagamento dos compromissos precisam ser emitidos no tempo e valor certos para as aquisições que forem feitas. Este exemplo mostra que é preciso que as atividades sejam realizadas de forma eficiente e de acordo com as políticas traçadas.

Para Attie (1998, p. 121), os principais meios para embasar esta aderência às políticas existentes são os expostos na Figura 5:

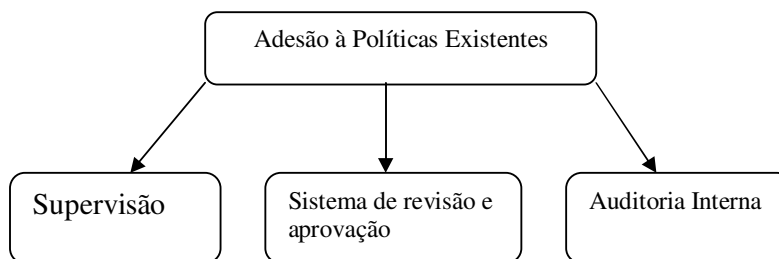


Figura 5 – Aderência à Políticas existentes

Fonte – Adaptado de Attie (1998, p.121)

A adesão a políticas existentes vem através dos itens citados acima, possibilitar melhor rendimento pessoal, pois facilita a identificação e correção de possíveis dúvidas ou erros decorrentes da execução.

A administração municipal é responsável pelo estabelecimento do sistema de controle interno, pela verificação, se está sendo seguido pelos funcionários e pela sua modificação, no sentido de adaptá-lo às novas circunstâncias.

e) Conjugação dos objetivos do Controle Interno: Os objetivos do controle interno visam à configuração de adequada segurança às atividades da administração, de forma vertical e horizontal.

O sistema de controle deve-se basear nos conhecimentos de administração, sistemas, administração de pessoal, contabilidade e outros.

A implantação dos procedimentos próprios de controle deve levar em conta os custos para implantação e os benefícios oferecidos pelo sistema.

2.3.4 Características do Sistema de Controle Interno

Na opinião de Attie (1998, p. 114), “um sistema de controle interno bem desenvolvido, pode incluir o controle orçamentário, custos-padrão, relatórios operacionais, análises estatísticas, programas de treinamento de pessoal e auditoria interna”.

O controle interno inclui controles que podem ser utilizados pela contabilidade ou pela administração. Os controles contábeis compreendem todos os métodos e procedimentos ligados com a salvaguarda do patrimônio; Os controles administrativos compreendem os métodos e procedimentos relacionados à eficiência operacional e à adesão à política traçada pela administração.

De acordo com Sá (1998), as características de um eficiente sistema de controle interno são:

a) Plano de Organização: É importante a existência com uma adequada distribuição de responsabilidade. Muitas vezes, um plano satisfatório, deve ser simples e flexível, estabelecendo claramente autoridade e responsabilidade.

A independência estrutural das funções de operações, custódia da contabilidade e auditoria interna torna-se um elemento importante no plano de organização, requerendo uma separação das funções, mas que todas juntas, contribuam para atingir os objetivos propostos, possibilitando a eficiência total da operação. Além da divisão funcional das operações, deve ser estabelecida a responsabilidade dentro das seções e que a correspondente delegação de autoridade faça cumprir tais responsabilidades.

Verifica-se nas Administrações Municipais, que não existe um plano de organização eficiente, pois embora seis anos de sua obrigatoriedade através da LC 101/2000, muitos Administradores, ainda não o executam de forma satisfatória, pois centralizam as obrigações (responsabilidades) de forma a não atingir aos objetivos almejados.

b) Regime de autorização e procedimentos de escrituração: Meios capazes de assegurar um controle contábil sobre os investimentos, financiamentos e sistema de resultados (custos e receitas), ou de metas das instituições (orçamentos).

Para que uma transação se concretize eficazmente, é necessário que haja aprovação em cada uma das etapas necessárias para cumprir o programa da administração.

Um plano de contas preparado facilita a preparação das demonstrações financeiras. O eficaz planejamento orçamentário desde a análise da realidade de um Município para a criação dos programas de governo é uma ferramenta essencial para uma boa administração. Os programas de governo estão diretamente ligados a pessoas. Desta forma, a elaboração dos mesmos de forma a estabelecer indicadores de desempenho para acompanhar e analisar se as ações estabelecidas estão dando resultado é um aspecto fundamental para que se possa verificar o nível de atendimento da comunidade e concluir se os resultados estão sendo satisfatórios, ou seja, se os indicadores de desempenho estão sendo atingidos.

A LRF que tem como premissas o planejamento, a transparência e o controle, trouxe para os órgãos públicos municipais a obrigatoriedade de tais procedimentos. A referida legislação estabelece aspectos essenciais para que os órgãos públicos façam uma melhor gestão dos seus gastos, tais como, limites de despesas com pessoal, endividamento, operações de crédito, o equilíbrio entre receitas e despesas, a transparência na gestão pública, entre diversos fatores que disciplinam a administração pública.

c) Práticas Salutares: Zelo do elemento humano no desempenho das funções a ele atribuídas.

Através dos procedimentos adotados, é necessário conter os requisitos para autorização das transações, seu registro e salvaguarda dos ativos, bem como as práticas salutares prover meios que assegure a integridade das autorizações, registros e custódia, objetivando através da divisão de funções e responsabilidades, conseguir que nenhuma pessoa possa manejar completamente uma operação do início até o fim. Esta divisão oferece uma verificação adicional da exatidão do trabalho aumentando a probabilidade de descobrir erros e fraudes, aplicando-se aos departamentos, assim como às pessoas, estendendo-se à toda administração, à todos os níveis de autoridade.

Observa-se no exposto acima, que em muitos órgãos públicos, principalmente, em municípios de pequeno porte, não existir esta divisão de tarefas, pois é centralizado em uma única pessoa, várias atribuições, o que não assegura uma gestão fiscal eficiente de forma confiável, já que há sobrecarga de responsabilidades, o que pode acarretar a execução de uma outra tarefa com deficiência.

d) Pessoal Qualificado: Qualidade e responsabilidade do pessoal envolvido, em nível adequado.

Na opinião de Attie (1998), nos órgão público para funcionar corretamente um sistema de controle interno, não depende somente do planejamento e da eficiência de seus procedimentos, mas também da competência de todo o pessoal envolvido, para que se possa levar adiante os procedimentos prescritos, de forma eficiente, clara e econômica.

O mesmo autor afirma ainda que, todos os componentes do órgão público devem receber informações corretas para a realização de suas tarefas, bem como treinamentos técnicos, gerenciais e operacionais.

Conforme o Parágrafo primeiro, letra “a” da Lei Municipal 025/2001, observa-se que a exigência do profissional para exercer o cargo de Coordenador do Controle Interno, está em “possuir nível superior, nas áreas das Ciências Contábeis, Econômicas, Jurídicas e Sociais ou Administração”. Tal exigência nem todos os Administradores requerem, deixando sob esta responsabilidade profissional inabilitados para a função, não levando em consideração a importância do referido cargo, e que o mesmo poderá vir a responder processos, perante o Tribunal de Contas e ao Ministério Público, futuramente pela falta de capacidade e conhecimento.

2.3.5 Avaliação do Controle Interno

Na opinião de Sá (2002), a avaliação do controle interno é um processo pelo qual se mede a capacidade dos meios utilizados pela administração para proteger o seu patrimônio.

Busca-se conhecer a eficiência da vigilância e da proteção aos bens e à força de trabalho, ou seja, se quer verificar se o que está sendo investido e o que se obteve de recursos, oferece lucratividade e economicidade dos fins programados.

Quanto melhor for o sistema de controle interno, mais segurança ele oferece, para auxiliar na tomada de decisões.

Na avaliação, devem-se observar tanto as “legislações específicas”, como as linhas administrativas, o alcance social e as peculiaridades próprias do controle. A avaliação é o julgamento da execução do plano de organização.

Segundo Sá (2002, p. 105-106), para que um controle seja eficiente e eficaz depende objetivamente de: “pessoal qualificado; excelência técnica do método de trabalho; eficácia da aplicação das normas técnicas; qualidade e eficiência dos meios materiais utilizados e aferição eficiente dos resultados”.

A avaliação somente será procedida, após a realização da documentação do controle interno, para determinar a existência do controle necessário, sendo esta realizada, mediante aplicação dos objetivos e princípios do controle interno.

Controle interno, como foi visto, faz parte de um conjunto de medidas e métodos adotados na entidade para salvaguardar seus recursos, verificar a exatidão e o grau de confiabilidade dos dados contábeis, promovendo a eficiência e assegurando a observância da política administrativa.

2.4 Transparência e evidenciação Governamental

Transparência no âmbito governamental, segundo Silva (2009, p.340), é cada vez mais empregada em países que defendem o processo democrático ao acesso às informações sobre a ação dos gestores públicos, em especial à política fiscal e à capacidade representativa.

Silva (2009), destaca que os estudos de curto prazo dos ciclos políticos mostram que a transparência tem fortes ligações com a responsabilidade fiscal, pois representa a capacidade de respostas dos governos aos cidadãos, obrigação de informar e explicar seus atos na gestão pública, e têm como instrumentos de acordo com a LRF, o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização.

A LRF altera significativamente o perfil da gestão pública nacional, na medida em que introduz mudanças nas estruturas comportamentais vigentes, mudanças estas consubstanciadas nos princípios maiores da transparência e do controle social.

Faz-se necessária, pois, a evidenciação dos instrumentos a serem utilizados pela administração, em todas as esferas de governo, para que o ajuste das contas públicas seja alcançado.

O controle interno é inerente à gestão, pois embora seja tratado a maioria das vezes como um sistema, este deve possuir um órgão, uma representação no organograma do Poder, tem como base as informações contábeis e requer profissionais com a função específica de controlar a execução orçamentária e auxiliar na elaboração do planejamento.

Observa-se através dos dispositivos da LRF, que sua aplicação adequada requer a existência de informações sobre inúmeros fatos que são explicitados sob forma financeira. Tem-se como exemplo dados do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e da Programação Financeira e da Execução Orçamentária, cuja evidenciação, mediante os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária Anual e de Gestão Fiscal, que contêm limites de pessoal, de endividamento, de operações de crédito, do montante das garantias concedidas, do montante dos serviços de terceiros, dos recursos de alienação de ativos, dos recursos vinculados, dos custos, da limitação de empenho e da prestação de contas, (BORN, OLIVEIRA, 2001). Esses fatos são capazes de evidenciar o desempenho da gestão pública no tange ao cumprimento legal.

Segundo Slomski (2003), o documento legal que regulamenta a contabilidade pública brasileira está na Lei 4.320/64, onde em seu Art. 85, onde diz que:

Os serviços de contabilidade são organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

O mesmo autor ainda descreve que de acordo com a LRF, as entidades brasileiras produziram um sistema de contabilidade altamente sofisticado, definindo claramente em sua estrutura o sistema orçamentário, que demonstra as origens e aplicações de recursos; o sistema financeiro, que evidencia o fluxo de caixa da entidade; o sistema patrimonial, que

apresenta a composição patrimonial da entidade, e o sistema de compensação, que evidencia presunções de direitos e obrigações da entidade pública.

2.4.1 A evolução dos princípios da eficiência e da transparência aplicados às finanças governamentais e à contabilidade governamental após a LRF.

O princípio da eficiência somou-se aos demais princípios basilares da administração por força da EC nº 19-98. O primeiro parâmetro para a plena execução do princípio da eficiência é, justamente, a fase do planejamento, ela só atingirá sua plenitude mediante ações planejadas, (FLORES; CAVALHEIRO, 2001).

Na LRF a transparência é exigida pela divulgação, inclusive por meios eletrônicos, dos planos, das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. Mas não é só isso. A transparência também se revela quando a lei exige a participação nos processos de elaboração (no Executivo) e discussão (no Legislativo) de todas as leis de orçamentos.

Entretanto, FLORES e CAVALHEIRO (2001, p.32) afirmam que a grande novidade, no que se refere à transparência na LRF, não consta expressamente de seu texto, mas de um de seus princípios: “o da divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, em linguagem simples e objetiva”.

Essas novas variáveis importaram numa revolução no sistema de informação e inteligência sobre as ações governamentais.

3 METODOLOGIA

A presente formulação da metodologia permite compreender os passos dos métodos utilizados para execução da pesquisa buscando contemplar os objetivos propostos pelo estudo.

3.1 Delineamento da Pesquisa

O método de investigação utilizado é o dedutivo, pois na orientação de Diehl e Paim (2002, p. 69), “numa influência dedutiva, se as premissas são verdadeiras, a conclusão também será necessariamente verdadeira. Os principais instrumentos de dedução são os teoremas, definições, axiomas e princípios”.

Na concepção de K.Yin (2001, p.85), a coleta de dados para um estudo de caso não se trata meramente de registrar os dados mecanicamente, como se faz em alguns outros tipos de pesquisas, mas sim, capaz de interpretar as informações como estão sendo coletadas e saber imediatamente, por exemplo, se as diversas fontes de informações se contradizem e levam à necessidade de evidências adicionais.

Segundo a abordagem do problema, esta pesquisa é considerada uma pesquisa qualitativa, pois Diehl e Paim (2002, p.74), conceituam a pesquisa qualitativa como sendo “a descrição de determinado problema, a interação de certas variáveis, compreender e classificar os processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos”.

O tipo de pesquisa utilizada é a exploratória, que no entendimento de Diehl e Paim (2002, p.77) a pesquisa exploratória tem como objetivo “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”, tendo como objetivo principal “o aprimoramento de idéias ou a descoberta de novas hipóteses”.

Quanto ao propósito do estudo, identifica-se na avaliação formativa que na concepção de Diehl e Paim (2002, p. 81) “neste tipo de projeto, o propósito é melhorar ou aperfeiçoar sistemas ou processos. A avaliação formativa normalmente implica um diagnóstico do sistema atual e sugestões para a sua reformulação; por isso requer certa familiaridade com o sistema e, idealmente, a possibilidade de implementar mudanças sugeridas e observar seus efeitos”.

O conceito de Diehl e Paim (2002, p. 87) é o de que “o estudo é caracterizado pelo profundo e exaustivo de um de poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante os outros delineamentos considerados”.

3.2 População

A escolha para realização do estudo de caso foi definida entre os vários municípios que integram parte do Alto Jacuí e parte do Planalto Médio, região norte do Estado do Rio Grande do Sul, optando-se pela Secretaria da Administração e Planejamento e Finanças do Município de Tio Hugo, devido a fácil acessibilidade para a obtenção dos dados a serem coletados e pesquisados. A população a ser pesquisada será: Prefeito Municipal; Secretário Municipal da Administração, Planejamento e Finanças; Coordenador da Unidade Central do Controle Interno; Contador Municipal e o Responsável pelo Departamento de Patrimônio, Almoxarifado e Frotas, pertencentes ao quadro de colaboradores do Gabinete do Prefeito e da Secretaria da Administração, sendo estes o alvo principal do estudo, que no entendimento de Diehl e Paim (2002, p.92), é de que “a população pode ser formada por pessoas, famílias, ou qualquer outro tipo de elemento, conforme os objetivos da pesquisa”.

Quanto à forma de perguntas utilizadas, classifica-se na categoria de perguntas abertas, na definição dos mesmos autores (p. 99), “são perguntas abertas, as que permitem ao informante responder livremente, usando linguagem própria e emitir opiniões”.

3.3 Coleta de Dados

Organização de um estudo de caso sobre o tema proposto através de pesquisa bibliográfica sobre Patrimônio Público, controle dos bens patrimoniais na área pública e Controle Interno, e em outras áreas que compartilham com o tema proposto, que possibilite a análise do estudo. Definição de conceitos das principais variáveis sobre o tema proposto, conceitos teóricos.

Para boa execução desta tarefa, um levantamento de informações sobre os bens patrimoniais lotados na Secretaria da Administração, Planejamento e Finanças do Município de Tio Hugo, foi realizado através de um questionário.

Quanto ao questionário aplicado, foi de perguntas abertas relacionadas à Secretaria da Administração, Planejamento e Finanças, referindo-se a dados concretos, na qual os informantes responderam livremente.

Foi constatado junto a Unidade Central de Controle Interno, qual o procedimento adotado atualmente para realizar o controle interno neste departamento.

3.4 Análise dos Dados

A apresentação do estudo de forma descritiva, onde através dos dados coletados, proporciona um entendimento claro e objetivo do estudo, juntamente com representação de um questionário, proporcionando uma melhor visão e entendimento dos resultados, que podem ser interpretados simultaneamente.

A metodologia utilizada para o presente trabalho foi à busca de informações, através de entrevistas junto a Prefeitura Municipal de Tio Hugo, na Secretaria Municipal da Administração e Planejamento. A população entrevistada foi: Prefeito Municipal, Secretário Municipal da Administração, Planejamento e Finanças, Coordenador da Unidade Central do Controle Interno, Contador Municipal e o Responsável pelo Departamento de Patrimônio, Almoxarifado e Frota, onde os entrevistados responderam livremente de acordo com as perguntas relacionadas no Apêndice A. As respostas obtidas foram compiladas e o extrato é

apresentado nos tópicos 4.2.1 até 4.2.6, demonstrando de forma geral a identificação, análise e verificação dos bens patrimoniais existentes na Secretaria.

As informações obtidas são comprovadas através de relatórios gerados pelo departamento de patrimônio, almoxarifado e frotas, verificação em relatórios gerados pela contabilidade, bem como constatação com o Coordenador da Unidade Central do controle interno através de seus relatórios. Cabe ressaltar ainda que o Município mantém um sistema de processamento de dados através de Software de Contabilidade Pública, obedecendo as Instruções Normativas e regras estabelecidas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE). Destacando que este gera relatórios completos e independentes por bem e/ou por departamento e ainda por Secretaria, facilitando desta forma o acesso às informações.

4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Nesse capítulo serão apresentados itens referentes à estruturação do Sistema de Controle Interno no Município de Tio Hugo, dos bens patrimoniais, composição, forma de atuação, descrição dos controles já existentes e uma análise acerca dos seus procedimentos.

4.1 Características do Município analisado

O Município de Tio Hugo concretizou a sua emancipação em 1996, com a instalação oficial em 1º de janeiro de 2001, data da posse dos primeiros mandatários. O ente federado possui área territorial superficial de 111,40 km², limitando-se: ao Norte com o município de Ernestina; ao Sul com os municípios de Soledade e Mormaço; ao Leste com os municípios de Ibirapuitã e Nicolau Vergueiro; e, ao Oeste com o município de Victor Graeff (SMAPF). A população do Município é de 2.715 habitantes, levantamento feito pelo Censo 2010 (IBGE), sendo estes distribuídos com 1.162 pessoas no perímetro urbano e 1.553 na área rural e possui 2.106 eleitores (SMAPF). A economia local se destaca no setor agropecuário, comércio, indústria e prestação de serviços.

O Município de Tio Hugo conta hoje em sua estrutura 6 (seis) secretarias municipais, sendo estas:

- Secretaria da Administração, Planejamento e Finanças;
- Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente,
- Secretaria do Desenvolvimento, Indústria e Comércio;
- Secretaria da Educação, Cultura Esporte e Lazer;
- Secretaria de Obras e Saneamento;
- Secretaria da Saúde e Assistência Social.

Possui atualmente 147 funcionários, sendo que destes, 96 são efetivos, 28 cargos de comissão, 11 estagiários e 12 contratos temporários (Fonte: Setor de Recursos Humanos). Conforme distribuição demonstrada na Tabela 1.

Tabela 1: Situação Funcional do Município

Situação	N. Servidores	Percentual
Funcionário Efetivo	96	65%
Cargo de Comissão	28	19%
Estagiário	11	8%
Contrato Temporário	12	8%
Total	147	100%

Fonte: Setor de Recursos Humanos

O processo orçamentário do Município é algo complexo que envolve pessoas, estatísticas, estudos, índices, situação econômica em nível municipal, estadual e federal, enfim vários fatores que podem influenciar na arrecadação do Município e na fixação da despesa pública.

O Orçamento do Município de Tio Hugo no ano de 2010 foi de R\$ 9.772.000,00 (nove milhões, setecentos e setenta e dois mil reais), (Fonte: Setor de Contabilidade), ele é enviado para a apreciação da Câmara de Vereadores sempre até a data de 15 de novembro do ano anterior ao que se refere à proposta, data fixada na Lei Orgânica Municipal. Porém, a sua elaboração é complexa e inicia-se muito antes, sendo quase um processo contínuo, pois a Administração Pública deve estar sempre estudando e analisando as necessidades da comunidade e quais os projetos prioritários a serem realizados em benefício dos munícipes. Mas antes de pôr em prática o que se pretende fazer através do Orçamento, é preciso analisar e prever a quantia de recursos que se terá para a efetiva realização dos serviços públicos.

Para se estimar a receita do Município em um exercício financeiro é preciso levar em conta a situação econômica num contexto geral e trabalhar com base em índices de participação do Município nas receitas estaduais e federais e nos valores que estas esferas de governo prevêm arrecadar no exercício que ao se refere à proposta orçamentária. A receita do Município é constituída basicamente por três fontes que são a federal, a estadual e a própria receita municipal. A participação na fonte federal refere-se à arrecadação de receita do

fundo de participação do município - FPM, constituído de impostos de renda e impostos sobre produtos industrializados, do imposto territorial rural e do ICMS/Exportação, já na fonte estadual o Município tem participação regular no imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços ICMS, no imposto sobre a propriedade de veículos automotores e no imposto sobre produtos industrializados para exportação, enquanto a fonte municipal é constituída pelos impostos municipais, como o ISSQN, o IPTU e o ITBI, das taxas, da receita de serviços e outras receitas municipais, que são de obrigação e competência do Município instituir e arrecadar.

A Secretaria Municipal da Administração Planejamento e Finanças possui como atribuições: administrar os recursos humanos do município, responsável pelo controle de frequência dos servidores, coordenar as medidas do controle interno e externo, gestão de contratos, comunicações administrativas, coordenar o funcionamento e organização dos serviços administrativos, promoção e utilização de sistemas de tecnologia de informação. Responsável também pelas licitações, compras, guarda, distribuição e controle dos materiais usados pela Prefeitura, organização patrimonial dos bens móveis e imóveis, cadastrar, lançar, arrecadar os tributos e demais recursos do município, bem como fazer a respectiva fiscalização, relacionamento com os conselhos municipais dentro da área de atuação dos mesmos conforme a legislação em vigor. Planejar as ações de interesse público e prover o controle financeiro e orçamentário, oportunizar a participação popular na elaboração das Leis Orçamentárias através de audiências públicas nas comunidades, estabelecer relações com as demais secretarias além das competências pertinentes ligados a outros departamentos da Secretaria.

4.2 Apresentação dos Resultados da Pesquisa

Após o questionamento realizado na Prefeitura Municipal de Tio Hugo, juntamente com o Prefeito Municipal, Secretário Municipal da Administração, Planejamento e Finanças, Coordenador da Unidade Central do Controle Interno, Contador e o Funcionário responsável pelo Departamento de Patrimônio, quanto ao controle dos bens patrimoniais e de acordo com o questionário (Apêndice A), obteve-se uma visão geral dos controles existentes nos móveis e imóveis, e do funcionamento do controle interno na Secretaria. As respostas obtidas através do questionário foram compiladas e estão apresentadas nos tópicos 4.2.1 até 4.2.6.

4.2.1 Instituição do Sistema de Controle Interno

O Município de Tio Hugo instituiu o sistema de controle interno, em 23 de fevereiro de 2001 através da Lei Municipal 025/2001.

Dentre as finalidades do Sistema de Controle Interno, a Lei 025/2001 estabelece em concordância com a CF/88 a forma avaliativa do governo e das ações fiscais, respeitando os princípios da Administração Pública e a fiscalização dos atos que repercutem na gestão dos recursos públicos.

A Lei 025/2001 tem como exigência para o exercício do cargo de Coordenação do Sistema de Controle Interno, servidores de provimento efetivo que disponham de capacitação técnica e profissional, além de obedecer alguns critérios:

- possuir nível superior nas áreas das Ciências Contábeis, Econômicas, Jurídicas e Sociais ou Administração;
- ser detentor de maior tempo de trabalho na Coordenadoria do Sistema de Controle Interno;
- ter desenvolvido projetos e estudos técnicos de reconhecida utilidade para o Município;
- maior tempo de experiência na administração pública.

Em relação ao Parágrafo 2º da Lei 025/2001, o município não obedece ao determinado, pois a Coordenação do Sistema de Controle Interno está sob a responsabilidade do Tesoureiro da Prefeitura, cargo efetivo, recebendo uma Função Gratificada nomeado por portaria no início de 2009 para o exercício de tal função, porém exerce várias funções, pois controla toda entrada e saída dos recursos do Município, bem como movimentação financeira, mantém sistema cronológico de todos os empenhos e boletins diários de caixa, realiza conciliação bancária quinzenal. O Município não possui caixa, portanto não ocorre movimentação de dinheiro, sendo que todas as operações são efetuadas via Banco. Com isto facilita o controle da situação financeira, e tem como vantagens, por exemplo, a não existência de vales em caixa. Todo pagamento, somente é realizado mediante autorização da autoridade competente.

O controle interno no setor de tesouraria é realizado pelo Contador do Município, em média três vezes por ano, analisa e verifica toda movimentação realizada no setor,

seguindo o programa de trabalho do controle interno para o exercício, programa este feito anualmente no início do exercício financeiro. Portanto o tesoureiro mesmo não se audita.

A fim de visualizar o organograma do Município analisado, destaca-se a Figura 6, com a especificação da estrutura organizacional do Gabinete do Prefeito, no intuito de demonstrar a localização do Sistema de Controle Interno.

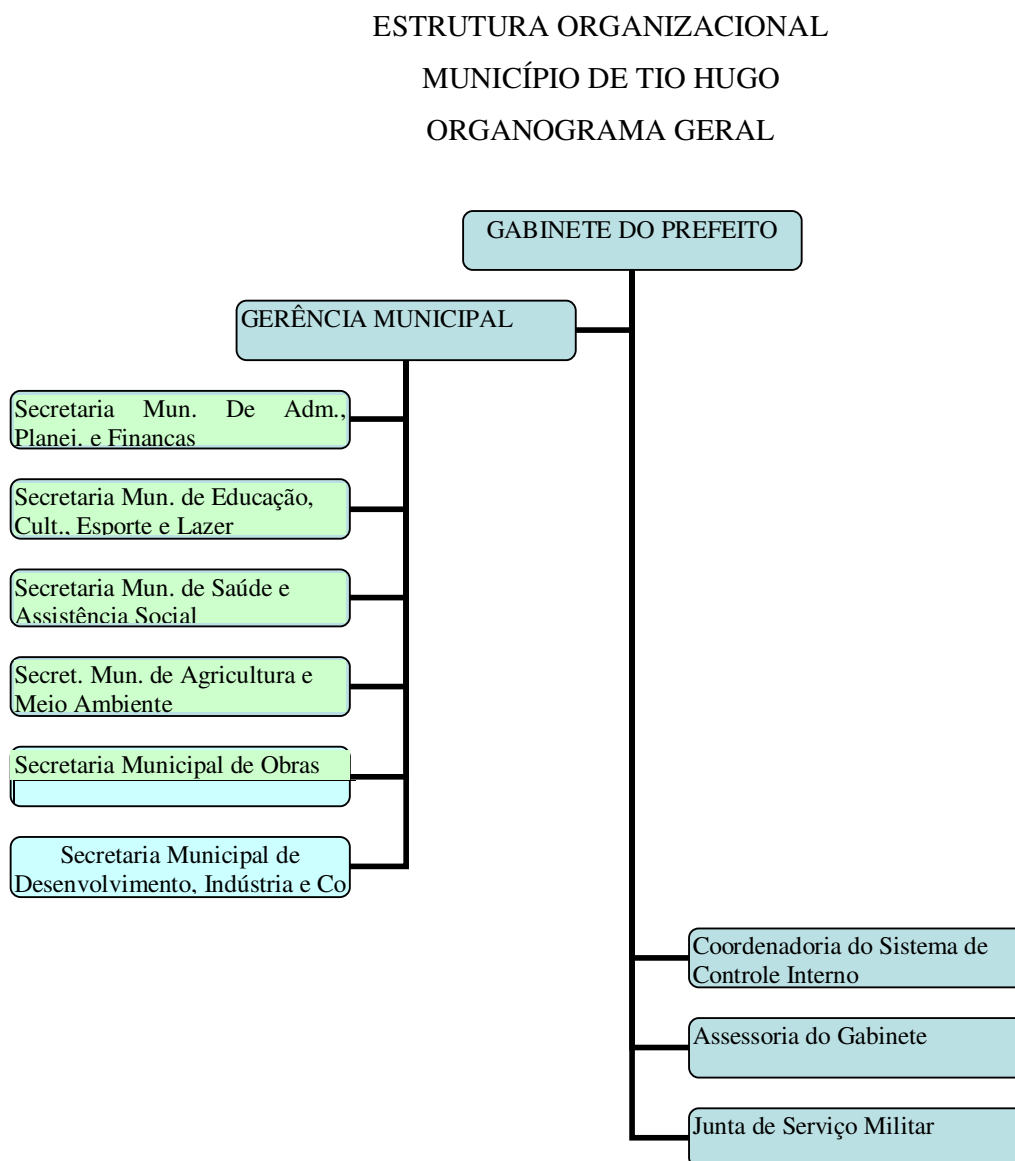


Figura 6 – Organograma Geral

Fonte: Prefeitura Municipal de Tio Hugo - Gabinete do Prefeito

O Município de Tio Hugo está estruturado e subdividido em sete órgãos: Gabinete do Prefeito: órgão centralizador dos principais assuntos que envolvem a comunidade, bem como a coordenação de todos os trabalhos das Unidades Administrativas. Dentro deste órgão está inserido a Gerência Municipal que tem a função de promover e ampliar o gerenciamento da municipalidade, assessorando os gestores da Administração Pública, aí vem as Secretarias Municipais: Secretaria da Administração, Planejamento e Finanças; Secretaria da Educação, Cultura, Esporte e Lazer; Secretaria da Saúde e Assistência Social; Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente; Secretaria de Obras e Secretaria de Desenvolvimento. Também fazem parte do setor do Gabinete do Prefeito, a Coordenadoria do Sistema de Controle Interno, Assessoria de Gabinete e a Junta de Serviços Militar.

4.2.2 Regulamentação dos bens públicos

Para que a Lei 025/2001 fosse obedecida, o Município de Tio Hugo, instituiu em 2003 o Decreto nº 171, regulamentando o Cadastramento Geral dos Bens Públicos Municipal, de acordo com o Art 93, da Lei Orgânica Municipal, constando: levantamento físico; classificação; inscrição; codificação; organograma (n. de tombamento; classe; sub-grupo e grupo); ordem de identificação do bem; estrutura contábil do ativo permanente; controle de registros – termo de responsabilidade; transferência patrimonial; termo de baixa e/ou termo de doação; autorização de saída do bem.

O Departamento de Patrimônio, Almoxarifado e Controle da Frota e de Materiais está subordinado a Secretaria Municipal da Administração, Planejamento e Finanças, bem como os demais Departamentos: Serviços de Recepção e Protocolo Geral; Pessoal e Recursos Humanos; Contadoria e Tesouraria; Licitações e Compras; Projetos e Captação de Recursos; Habitação; Informática e Serviços Gerais.

4.2.3 Funções do Departamento de Patrimônio, Almoxarifado e Controle da Frota e de Materiais.

- Controle do Patrimônio: Atualização sempre que houver compra, venda ou transferência de bens móveis ou imóveis do Município, identificação, avaliação e localização dos bens, com cadastro de tipos de bens, veículos, máquinas, equipamentos, terrenos, construções, material de informática e móveis em geral.

- Controle do Almoxarifado: Entradas e saídas diárias de material de expediente, (papel, caneta, tinta de impressoras, lápis, entre outros), e também as entradas e saídas de materiais de uso da Secretaria de Obras como canos, curvas, emendas, saibro, paralelepípedos, tubos, etc., identificando as saídas por Secretaria e também por setor e obra de destino, com atualização diária do estoque.

- Controle da Frota e Materiais: Controle diário das despesas de Máquinas e Veículos do Município de Tio Hugo, RS, com relatórios de despesas de Combustíveis, oficinas, borracharia, lavagem, lubrificantes, pneus e outras eventuais despesas, com controle individual por veículo ou máquina.

4.2.4 Registro e controle dos bens patrimoniais móveis e imóveis

A regulamentação dos bens patrimoniais foi instituída através do Decreto Municipal n. 171, de 07 de abril de 2003, obedecendo a Lei 025/2001, onde houve o Cadastramento Geral dos Bens Públicos. Os bens são todos cadastrados pelo sistema informatizado, podendo emitir uma relação dos bens por setor, para sua verificação. O departamento de patrimônio possui um termo de responsabilidade, onde é realizado anualmente o controle geral dos registros e o inventário geral dos bens, com o inventário é possível verificar as variações no valor do patrimônio, durante o exercício, extravios que por ventura possam ocorrer e, sobretudo a conferência e correção dos eventuais erros de controle.

Este controle é feito por funcionário responsável, nomeado para o controle dos bens patrimoniais. Em anexo I está descrito o controle dos registros e o termo de responsabilidade. Nesta ficha consta à descrição do bem, o número do bem patrimonial público, as características do bem, existência e o estado de conservação. Conforme a necessidade é realizada a conferência dos bens por setor, principalmente quando ocorre o deslocamento de

móveis de um setor para outro, aí se realiza uma conferência geral. Na Secretaria da Administração, Planejamento e Finanças, assim como nas demais secretarias é assinada um Termo de Responsabilidade, ficando como responsável direto pela guarda e zelo dos bens o Secretário da pasta, bem como os chefes de setor.

Os bens imóveis estão organizados em processos e arquivados em ordem, com escritura pública e registro em cartório. Os bens imóveis também recebem avaliação anual emitido por comissão e atualizado por lançamento contábil no ativo permanente. Em decorrência da emancipação, o Município recebeu dos Municípios mães, diversos bens móveis e imóveis, e devido à burocracia nem todos os processos foram conclusos, faltando ainda alguns imóveis, o registro em cartório e a respectiva escrituração.

Os bens móveis recebem afixação de chapas de identificação com número do registro, tendo como padrão o lado direito, é emitido termo de emissão de responsabilidade e guarda dos bens, onde cada responsável de setor fica responsável pela guarda dos mesmos.

Eventual avaria causada em bem público, é sucedida de sindicância Administrativa, como meio de apuração de responsabilidade, visando às tomadas de medidas aplicáveis, no caso de equipamentos elétricos eletrônicos existe carência de laudo por responsável técnico.

4.2.5 Controle contábil, cadastral e reavaliação de bens

O controle geral dos registros e do inventário geral dos bens patrimoniais é realizado anualmente, porém necessita de incrementar a questão da reavaliação e depreciação dos bens. Com o inventário, procura-se determinar as alterações verificadas no decurso do exercício, as variações no valor do patrimônio, os extravios ocorridos e, sobretudo a conferência e correção dos eventuais erros de controle.

O Município de Tio Hugo no ano de 2010 não realizou nenhuma reavaliação de valores dos bens móveis e imóveis, a última e única avaliação transcorreu no ano de 2006, quando houve uma avaliação de todos os bens móveis e imóveis de propriedade do Patrimônio Municipal, critérios adotados para avaliação de bens móveis foram base no valor de mercado, considerando tempo de uso, e o seu estado de conservação. Em relação aos bens considerados obsoletos foi sugerida pela comissão a doação dos mesmos. Quanto aos bens

imóveis a avaliação foi feita conforme os critérios técnicos de edificação, considerando localização, estrutura, etc.

O Município até a presente data, não registrou nenhuma perda total de bens, tanto móveis quanto imóveis, o que foi avaliado pela Comissão, através de relatório, foram os bens sem valor comercial, como os casos de mobiliários, utensílios estragados e sem consertos, bens antigos, onde a comissão sugeriu que fosse realizado a baixa dos bens, uma vez que não possuíam nenhum valor comercial.

No final de cada exercício o setor contábil realiza a conciliação dos registros com o setor de patrimônio a fim de verificar os valores por tipo de bens, bem como o fechamento do valor total do patrimônio cadastrado na contabilidade com o valor constante no sistema de patrimônio, onde é realizada a conferência para verificar se as entradas de bens e saídas decorrentes de baixas, ou alienações ou por outras situações, foram devidamente registradas na contabilidade em conformidade com os lançamentos do setor de patrimônio.

Os bens permanentes adquiridos são registrados no patrimônio no momento da liquidação do empenho, pelo setor contábil, onde é reconhecida a incorporação do bem, sendo da mesma forma registrado no setor de patrimônio, o qual fica com cópia do documento que deu origem a entrada do bem.

No final de cada mandato é realizado a contagem geral dos bens patrimoniais, bem como a situação geral dos mesmos com relação ao estado de conservação, para que se faça um termo de entrega contendo a relação geral dos bens, para o próximo administrador.

4.2.6 Controle Interno sobre os Bens Patrimoniais

O programa do controle interno é realizado pelo coordenador e discutido em reunião com os demais componentes da equipe das seccionais que fazem parte do controle interno, uma vez aprovado o programa, este é registrado em ata. A Unidade Central de Controle Interno realiza anualmente através de um check-list, a veracidade sobre os bens patrimoniais, bem como os procedimentos contábeis adotados para o registro dos bens móveis e imóveis lotados na Secretaria Municipal da Administração, Planejamento e Finanças. Dentre os principais são verificados itens como: termo de cedência de bens, plaqueta de identificação,

controle cadastral dos bens móveis, entre outros. Todos os itens analisados estão em consonância com o Programa de Trabalho criado no início de cada ano.

No anexo II, podemos verificar o check-list do Programa de Trabalho criado anualmente por setor para realização do controle interno sobre os bens no Setor de Patrimônio.

O Município possui um sistema de processamento de dados através de Software de Contabilidade Pública, sendo que as informações obtidas quanto aos bens patrimoniais, são todas comprovadas através de relatórios gerados pelo departamento de patrimônio, bem como os relatórios gerados pela contabilidade. Estes relatórios são independentes por bem e por secretaria, facilitando o acesso às informações.

O Município não possui Decreto que regulamenta o funcionamento do Controle Interno, sendo este somente instituído pela Lei Municipal.

4.3 Análise da pesquisa realizada

A partir das respostas obtidas junto à população questionada, foi possível constatar de que o Município está amparado por Lei Municipal nº 025/2001, quanto à instituição do Sistema de Controle Interno, a qual exige para o cargo da Coordenação servidor de provimento efetivo, entre outras exigências legais. A regulamentação dos bens patrimoniais é regida pelo Decreto Municipal 171/2003, a qual regulamenta o cadastramento geral dos bens, sendo que os mesmos são todos cadastrados pelo sistema informatizado, em um Software de Contabilidade Pública, o que possibilita informações através de relatórios gerados por bem e por secretaria.

Constatou-se também que os bens imóveis estão todos organizados em processos, com escritura pública e registro em cartório, exceto alguns recebidos de municípios mães, em decorrência da emancipação, pois devido à burocracia ainda não estão conclusos, por esse motivo esses bens ainda não possuem o registro em cartório e por consequência a escrituração pública, mas possuem registro junto ao setor de patrimônio, bem como seu lançamento contábil.

Todos os bens móveis estão sob identificação de plaquetas com número de registro, o que facilita a verificação, é emitido pelo setor de patrimônio um termo de responsabilidade

e guarda dos bens, ficando a responsabilidade pela guarda dos mesmos a cargo do responsável pelo setor.

Desde a implantação do Município, ou seja, desde o ano de 2001, o Município realizou uma única avaliação dos bens móveis e imóveis de atualização de valores e localização. O setor contábil realiza no final de cada exercício a conciliação dos registros com o setor de patrimônio a fim de verificar a situação de cada bem.

Verificou-se também quanto ao funcionamento do setor de controle interno, trabalho realizado pelo Coordenador da Unidade Central e demais componentes da equipe das seccionais, através de um Plano de Trabalho criado anualmente, para verificação dos bens patrimoniais. Atualmente o cargo de coordenador é utilizado por um funcionário efetivo, cargo de Tesoureiro, com várias atribuições, conforme determina a lei local, mas em desacordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade e exigência do TCERS, pois exigem para tal função, um profissional Bacharel em Ciências Contábeis com respectivo registro no Conselho Regional de Contabilidade, mesmo que a Lei Municipal permite que o funcionário ocupante deste cargo tenha sua formação nas áreas de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas, desde que devidamente registrado em seu Conselho.

O Município não possui a contabilização de depreciação dos bens públicos até a realização deste estudo, não obedecendo, portanto as Normas Brasileiras de Contabilidade, a qual traz obrigatoriedade ao órgão público para a avaliação e mensuração geral dos bens patrimoniais.

Diante da análise realizada junto a Secretaria Municipal da Administração, Planejamento e Finanças, pode-se afirmar de que a mesma possui no geral um sistema de controle eficiente sobre os seus bens patrimoniais, estes estão cadastrados e registrados no setor de patrimônio bem como os lançamentos contábeis.

Porém, de acordo com análise realizada no Sistema de Controle Patrimonial na Secretaria Municipal da Administração, Planejamento e Finanças de Tio Hugo, segue abaixo algumas indicações para melhorias no que tange ao controle dos bens públicos, baseadas nas normas que regram esta matéria, atendendo o disposto na Lei Municipal n. 025/2001, Lei Federal 4.320/64, Norma Brasileira de Contabilidade que determina a necessidade de um Profissional Bacharel em Ciências Contábeis com o respectivo registro no Conselho Regional de Contabilidade e investido legalmente para o cargo de Contador, Técnico de Controle Interno ou outra denominação.

1) Que o Município crie um Setor específico de Controle Interno, uma vez que hoje a Coordenação do Sistema está sob a responsabilidade do Tesoureiro, e este possui várias atribuições que não permitem a incumbência de diversas funções ao mesmo tempo.

2) Que seja adotado pelo Município, uma reavaliação de valores dos bens móveis e imóveis periodicamente, uma vez que o Município desde sua criação realizou uma única vez.

3) Rigoroso controle sobre os bens que foram absorvidos quando ocorreu a emancipação, para que não sejam condicionados ao descontrole de onde estão e quais são estes bens.

4) Para uma melhora no controle interno, sugere-se através deste trabalho que o Gestor Municipal atenda as exigências do TCERS e também as Normas Brasileiras de Contabilidade, criando um Projeto de Lei para apreciação na Câmara de Vereadores, contendo a proposta de criação do cargo de controle interno com a realização de concurso público, pois hoje, da maneira como vem sendo realizado, não está correto, uma vez que o Município vem sofrendo apontamentos com relação a este fato. Apesar de estar funcionando de maneira confiável, mas o acúmulo de atividades não permite um bom desenvolvimento das atividades de controle interno.

5) Outra proposta seria a criação de um regimento interno, e com base neste regimento a regularização através de um Decreto Municipal, para um bom funcionamento do Controle Interno.

6) Que o Município não está cumprindo a contabilização da depreciação dos bens públicos, conforme Normas Brasileiras de Contabilidade, exigidas a partir do ano de 2010, a qual traz obrigatoriedade ao órgão público para a avaliação e mensuração geral dos bens públicos. Desta forma sugere-se ao executivo Municipal a criação de uma comissão de avaliação de bens patrimoniais com a participação de um profissional habilitado pelo CREA, antecipando possíveis apontamentos por parte de auditoria dos órgãos de fiscalização.

5 CONCLUSÃO

Administrar bem, significa aplicar de forma correta os recursos públicos, assegurando desta forma, o controle e preservação dos bens patrimoniais, atendendo assim as premissas da CF/88, bem como da LRF. A Administração Pública está com sua gestão voltada à sociedade, pois a transparência das tarefas realizadas, faz com que o planejar, controlar, organizar e dirigir assegure cada vez uma gestão eficiente, a fim de depositar total confiança dos atos praticados.

O controle interno, no âmbito de um Município, visa, em última análise, garantir e integridade do patrimônio público e verificar a conformidade entre os atos praticados pelos agentes públicos e os princípios legais estabelecidos, auxiliando o gestor na correta aplicação dos recursos, garantindo que os mesmos se traduzam efetivamente em bens e serviços públicos que beneficiem os cidadãos, além de fortalecer a gestão pública, contribuindo para evitar erros, fraudes e desperdícios.

Um bom sistema de controle interno permite oferecer à administração, dados e informações precisas, auxiliando para que esta possa atingir seus objetivos, com menor custo e maior eficiência, auxiliando na preservação do patrimônio público, pois é também uma ferramenta que dá mais segurança na tomada de decisões ao Gestor Público.

Cabe destacar, de que não houve nenhuma dificuldade e nem objeções pela abertura de informações por parte da Administração Pública fato este que contribuiu muito para fazer uma verificação e análise bem detalhada na Secretaria, conforme o proposto, assim, todos os questionamentos e verificações sempre foram atendidas, bem como as explicações relatadas pelos profissionais da área de uma forma de fácil entendimento. Isso proporcionou um entendimento mais profundo sobre o sistema de controle sobre os bens patrimoniais na Administração Pública.

Outro aspecto importante, é o sistema de processamento de dados através do Software de Contabilidade Pública que o Município possui, pois possibilita fornecer todas as informações necessárias quanto aos bens patrimoniais, pois consegue-se comprovar sua veracidade através de relatórios gerados pelo departamento de patrimônio, bem como

relatórios gerados pela contabilidade. Estes relatórios são independentes por setor e por secretaria, facilitando o acesso às informações.

Para uma melhora no controle interno, o Gestor Público, deveria atender a exigência do TCERS, criando através de um Projeto de Lei o cargo de controle interno, com aprovação da Câmara de Vereadores e a realização de concurso público, pois não se discute o funcionamento do mesmo, nem as atividades desenvolvidas e sim a estrutura que hoje e está sendo utilizada pelo Município, pois conforme constatado, o tesoureiro tem a função também de realizar as tarefas atinentes do Controle Interno do Município, mesmo que não realize a sua própria auditoria conforme constatado, mas com o desenvolvimento e o crescimento das atividades do Município, isso acaba por se tornar inviável a manutenção desta situação.

Constatou-se que os controles e métodos organizacionais utilizados para o controle dos bens patrimoniais, produzem resultados positivos para a Administração Pública, pois consegue-se ter uma visão abrangente da situação patrimonial e da gestão dos recursos públicos, demonstrando para a sociedade total transparência dos seus atos.

Conclui-se, que não adianta possuir vários instrumentos de controle se não utilizá-los adequadamente, o sistema de controle dos bens patrimoniais utilizados pelo Município de Tio Hugo, é eficiente e eficaz, necessitando apenas de alguns ajustes conforme proposto e de acordo com que estabelece a LRF, a total transparência na gestão dos recursos públicos, principalmente para a sociedade.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

ATTIE, William. **Auditoria. conceitos e aplicações**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

BERGUE, Sandro Trescastro, O tribunal de Contas e o Controle Interno Municipal. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br/artigos>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

BRASIL, Novo **Código civil brasileiro** - Comentado. Saraiva, 8ª tiragem, São Paulo, 2003.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da república federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 44/2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. - Brasília, Senado, 2004.

_____. **Lei Federal** 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2010.

_____. Decreto nº **171**, de 07 de abril de 2003, do Município de Tio Hugo.

_____. Lei Municipal **025/2001**, 12 de dezembro de 2001.

_____. **Lei Orgânica do Município de Tio Hugo**, 12 de dezembro de 2001.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal, **Lei complementar** nº 101/2001

BORN, José Silvio; OLIVEIRA, Vera Rejane Gonçalves de, **Gestão Pública Frente à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Revista do Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, Dezembro de 2001.

CAVALHEIRO, Jader Branco. **A organização do sistema de controle interno dos municípios**. Disponível em <http://www.tce.rs.gov.br> . Acesso em: 23 de out 2003.

- COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- CREPALDI, Silvio Aparecido, **Auditoria contábil**. São Paulo: Atlas S.A. 2000.
- DIEHL, Astor Antonio; PAIM, Denise Carvalho Tatim, **Metodologia e técnica de pesquisa em ciências sociais aplicadas**. Passo Fundo: Clio Livros, 2002.
- FLORES, Paulo Cesar; CAVALHEIRO, Jader Branco. O Planejamento Governamental na LRF como forma da Aplicação do Gerenciamento por Resultados e o Equilíbrio das Contas Públicas “**O Planejamento Estratégico Público**”. Revista do Conselho Brasileiro de Contabilidade do Rio Grande do Sul, Outubro de 2001.
- GASPARINI, Diógenes, **Direito administrativo**. 11 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2006.
- HERMANY, Ricardo, **Gestão local e políticas públicas**, Santa Cruz do Sul, IPR, 2010.
- Yin, K. Roberto, **Estudo de caso**, planejamento e métodos. 2 ed. – Porto Alegre: Bookman, 2001.
- JACINTHO, Roque. **Contabilidade pública**. São Paulo: Ática S/A, 1989
- KOHAMA, Heilio – **Contabilidade pública: teoria e prática** Atlas, 8 ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, ed. 32ª, 2006.
- MORAES, Alexandre de, **Reforma administrativa: Emenda Constitucional nº 19/1998**, Alexandre de Moraes [coordenador]. – 4. ed. São Paulo : Atlas, 2001. – (Série fundamentos jurídicos).
- MUJALLI, Walter Brasil, **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Leud, 1997.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice de et al. **Contabilidade pública** –uma abordagem da administração financeira pública. 6 ed., ver. ampliada e atualiz. São Paulo: Atlas, 1999.

REIS, Heraldo da Costa, MACHADO, JR. J. Teixeira, **Lei 4320/64 comentada**. Rio de Janeiro, IBAM, ed. 31º ver. Atual. 2002/2003.

SÁ, Antônio Lopes de. **Curso de Auditoria**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SCHIMIDT, Paulo (org) **Controladoria: Agregando Valor a Empresa**. Porto Alegre, Bookman, 2002.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2003.

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO

Secretaria Municipal da Administração, Planejamento e Finanças,

1) Na Secretaria da Administração, Planejamento e Finanças, de que forma são registrados e controlados os bens patrimoniais, móveis e imóveis?

2) Existe um controle contábil e cadastral dos bens patrimoniais? Há registro de emissão de laudo de avaliação anual dos imóveis emitido por comissão e atualização por lançamento contábil no ativo permanente?

3) A gestão de Controle Interno sob os bens patrimoniais, é procedida de que forma? Existe Lei Municipal?

4) Existe Decreto Municipal que regulamenta o funcionamento do Controle Interno?

ANEXOS