

A EFETIVAÇÃO DA LEI MUNICIPAL DE N° 1.504 DE 24 DE ABRIL DE 2003, QUE INSTITUI O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA DO SUL/RS.

Suelem da Costa Silva.¹

Sérgio Rossi Mardrugá.²

RESUMO

O controle interno municipal foi instituído pela Constituição Federal de 1988, nota-se em nosso ordenamento jurídico a inaplicabilidade de determinadas leis em que pese às mesmas instituírem lineares a serem seguidas pelo Legislador Municipal. O objetivo deste artigo é analisar a efetividade da Lei Municipal de n° 1504 de 24 de abril de 2003, que instituiu o Sistema de Controle Interno no Município de Caçapava do Sul. A metodologia utilizada foi o método descritivo. Conclui-se que Controle Interno é efetivo, atuando de forma independente e com métodos e técnicas que envolvem procedimentos típicos, em função de suas atribuições constitucionais e legais, desempenhando papel relevante na Administração Pública Municipal.

Palavras- chave: efetividade, lei, legislação municipal.

ABSTRACT

The city was set up internal control by the Constitution of 1988, we note in our legal system the inapplicability of certain laws in spite of the same linear institute to be followed by City Council. The objective of this paper is to analyze the effectiveness of the Municipal Act No. 1504 of April 24, 2003, which established the Internal Control System in the Municipality of South Caçapava The methodology used was the descriptive method. It is concluded that Internal Control is effective, working independently and with methods and techniques that involve a typical procedure, according to their constitutional and legal role to play in the Municipal Public Administration.

Keywords: effectiveness, law, municipal law.

INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito pressupõe uma Administração Pública mais transparente, pois a transparência torna os governos mais democráticos e não há melhor fiscalização dos atos oficiais do que uma opinião pública bem informada.

Assim, se fez necessário à criação de mecanismos de controle, razão pela qual

¹ Acadêmica do Curso de Pós Graduação em Gestão Pública Municipal – EAD, pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

² Professor Orientador

foi promulgado em vários municípios o controle interno como meio para atingir o pertinente fim acima exposto.

Ocorre que tal lei não possui eficácia plena em razão de múltiplos fatores sendo necessário identificarem à razão de sua não aplicação e assim buscar medidas correlativas a realidade vivenciada ao órgão municipal.

A importância do tema ocorre pelo fato de que o controle interno representa uma forma de participação e aproximação da população para sanar quaisquer dúvidas inerentes tanto à arrecadação, quanto aos investimentos determinados pelo chefe do poder público municipal.

Nesse caso, além de uma imposição legal é também um grande auxiliador para todos os munícipes, evitando que ocorram vícios ancestrais que contaminam a busca pelo bem comum da população local.

Ademais a organização do controle interno da Administração Municipal constitui dever de ordem constitucional do Chefe do Poder Executivo. A Constituição Federal, em seu artigo 70, afirma que trata de uma atividade imprescindível à boa administração.

Ressalte-se, também, que a necessidade de sua organização e funcionamento eficiente passa a assumir maior premência em face das normas da recente Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000).

O benefício do Sistema de Controle Interno e o seu aproveitamento pela Administração Municipal, de outra parte, depende de auto-avaliação e da irradiação dos resultados da atividade, encargo a ser atendido por uma assessoria especial, diretamente ligada ao Prefeito Municipal, mas integrante do Sistema.

Diante do exposto, o presente estudo tem como objetivo analisar a efetivação da Lei Municipal de nº 1504 de 24 de abril de 2003, que institui o Sistema de Controle Interno no Município de Caçapava do Sul/RS.

A Prefeitura Municipal de Caçapava do Sul possui sede à Rua XV de Novembro, 438, Bairro Centro de Caçapava do Sul, conta hoje com mil (1000) funcionários ativos e inativos³.

No ano de dois mil e dez (2010) foi realizado Concurso Público sendo nomeados aproximadamente duzentos (200) servidores para reforçar o quadro, em razão da necessidade.⁴

³ <http://www.prefeitura.cacapava.net/newsite/index.html?i=5>

⁴ <http://www.prefeitura.cacapava.net/newsite/index.html?i=5>

A Prefeitura Municipal de Caçapava do Sul possui dez (10) Secretarias Municipais, sendo: Geral, Administração, Fazenda, Saúde e Meio Ambiente, Coordenação e Planejamento, Agropecuária, Assistência Social, Turismo, Indústria e Comércio, Educação e Cultura, Transportes, Serviços Urbanos, Interior e Trânsito Municipal e o Gabinete do Prefeito Municipal.⁵

Para a execução desta pesquisa foi realizada a aplicação de questionamentos junto aos integrantes da Comissão Interna, buscando conhecer e analisar as contribuições existentes sobre o determinado assunto, tema ou problema, por meio da revisão literária em doutrinas, artigos, legislações e jurisprudências pertinentes à temática abordada.

O presente estudo será apresentado da seguinte forma: introdução, revisão bibliográfica, metodologia, resultado e análise de dados coletados, considerações finais e bibliografia.

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Primeiramente é necessário definirmos o que é Administração Pública, questão esta instigante, segundo Di Pietro o conceito de administração pública divide-se em dois sentidos:

(...) Em sentido objetivo, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (...) (DI PIETRO, 2004).

Meireles (1997) ao analisar sobre o tema afirma que Administração Pública, é “a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum”.

A Administração Pública é a atividade administrativa executada pelo Estado, por seus órgãos e agente, com base em sua função administrativa. É a gestão dos interesses públicos, por meio de prestação de serviços públicos. É a administração da coisa pública (res publica).

⁵ <http://www.prefeitura.cacapava.net/newsite/index.html?i=5>

Já no sentido subjetivo é o conjunto de agentes, órgãos e entidades designados para executar atividades administrativas.

Assim, Administração Pública em sentido material é administrar os interesses da coletividade e em sentido formal é o conjunto de entidade, órgãos e agentes que executam a função administrativa do Estado.

As atividades estritamente administrativas devem ser exercidas pelo próprio Estado ou por seus agentes, razão pela qual se fez necessário a criação de mecanismos que permitam uma maior transparência na Administração Pública.

As prioridades do Governo são implementadas através da Administração Pública que dispõe dos elementos necessários para tal prática.

Logo o estudo acerca das ações empreendidas pelo gestor da coisa pública, são de extrema prioridade destacando especial atenção ao grau de aderência ao interesse público (efetividade).

A Administração Municipal eficaz possui a competência de encaminhar as necessidades da população local para a União e Estado buscando assim o desenvolvimento sustentável de forma justa e igualitária, assegurando um processo de crescimento e fortalecimento da economia constante aliadas a políticas históricas, culturais e sociais local.

CONTROLE INTERNO

Neste contexto encontramos o controle interno o qual representa um mecanismo de prevenção de práticas que venham de encontro aos princípios basilares da Administração Pública, quais sejam os do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, pois compreender as formas de organização dos controles é tão importante quanto editar leis ou elaborá-las.

A solução para a organização do sistema de controle interno não significa apenas aprovar lei em sentido formal, mas, sobretudo, entender a finalidade dos controles internos e visualizar a Administração de forma sistêmica, como um todo, em todos os seus processos.

O doutrinador Gomes sobre controle interno afirma que:

(...) Um sistema de controle compreende a estrutura e o processo de controle. A estrutura de controle deve ser desenhada em função das variáveis-chave que derivam do contexto social e da estratégia da organização, além de levar em consideração as responsabilidades de cada administrador ou encarregado por centros de competência. A estrutura contém, ainda, o sistema de indicadores de informações e de incentivos (GOMES, 1999)

Para Pavadoze (2005) o conceito de controle “é efetuado pela Controladoria é no sentido de buscar a congruência de objetivos, otimização dos resultados setoriais e corporativos, apoio aos gestores, correção de rumos, ajustes de planos, etc. – nunca em um conceito de controle punitivo, que enfraquece a atuação do controller”.

Por sua vez Meirelles (1997) entende que: o controle, em tema de Administração, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro.

Machado Jr e Reis (1998) afirmam que um Sistema de Controle Interno deve, prioritariamente: definir a área a controlar (em termos de orçamento-programa: a atividade ou projeto); definir o período em que as informações devem ser prestadas: um mês, uma semana; definir quem informa a quem, ou seja, o nível hierárquico que deve prestar informações e o que deve recebê-las, analisá-las e providenciar medidas; definir o que deve ser informado, ou seja, o objetivo da informação; por exemplo: o asfaltamento de tantos metros quadrados de estrada a custo de tantas unidades monetárias

Nota-se que o controle interno compreende o planejamento e a orçamentação dos meios, a execução das atividades planejadas e a avaliação periódica da atuação com o fim de atingir o bem comum da coletividade sendo instrumento eficaz, o qual suas atribuições estão assim definidas na Constituição Federal:

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

Art. 71: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Art. 74: Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário **manterão, de forma integrada, sistema de controle interno** [...] (Constituição Federal, 1988, p. 54).

Por sua vez o art. 76 da Lei nº 4.320/64, estabelece nesta esteira que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária: 1) legalidade dos

atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; 2) a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; 3) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Também é importante referir que controle interno não é auditoria. Attie define com propriedade as diferenças entre os controles internos e auditoria:

Às vezes imagina-se ser o controle interno sinônimo de auditoria interna. É uma idéia totalmente equivocada, pois a auditoria interna equivale a um trabalho organizado de revisão e apreciação dos controles internos, normalmente executado por um departamento especializado, ao passo que o controle interno se refere a procedimentos de organização adotados como planos permanentes da empresa. (ATTIE, 1998)

Portanto, nítida separação entre organização dos controles internos e a auditoria, sendo que equivocadamente alguns se utilizam de tal terminologia como sinônima.

DA METOLOGIA

O presente estudo de caso foi realizado juntamente com os servidores que compõem o quadro do Controle Interno junto a Prefeitura Municipal de Caçapava do Sul onde buscou-se analisar a efetivação da Lei Municipal de nº 1504 de 24 de abril de 2003, que institui o Sistema de Controle Interno no Município, sendo utilizado o método de pesquisa descritivo.

Sendo que o levantamento de dados realizou-se através da aplicação de questionários junto aos integrantes da Comissão Interna, bem como a realização de pesquisa de amostra, que procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas, buscando conhecer e analisar as contribuições existentes sobre o determinado assunto, tema ou problema, por meio da revisão literária em doutrinas, artigos, legislações e jurisprudências pertinentes à temática abordada, caracterizando-se assim como um estudo de caso, onde Gil (2009) destaca características inerentes a este estudo tais como: preservar o caráter unitário do fenômeno pesquisado, sem separar este fenômeno do seu contexto, investigando fenômenos contemporâneos, entre outros.

RESULTADO E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

A presente pesquisa buscou analisar a efetividade da Lei Municipal de n° 1504 de 24 de abril de 2003, que institui o Sistema de Controle Interno no Município de Caçapava do Sul/RS, o qual se encontra situado na Região Sul do Estado do Rio Grande do Sul sendo formado por uma população de 32.574 habitantes (dados do censo 2007) em uma área da unidade territorial (km²) 3.047.

Nota-se a necessidade de um programa Gerenciador da Prefeitura Municipal de Caçapava do Sul, intranet, para uma maior integração do Controle Interno com as demais Secretarias Municipais, eis que, representaria uma forma de maior efetividade e desburocratização de mecanismos do controle realizado.

1.2 Do Controle Interno Municipal

Destaca-se que o órgão de controle interno do Município foi instituído pelo Decreto n° 1.205, de 19 de dezembro de 2001, a Lei 1.504 de 24 de abril, alterada pela Lei Municipal n° 1.557 de 11 de setembro de 2003 e regulamentada pelo Decreto 1.436 de 03 de dezembro de 2003, tendo sido designados seus membros pela Portaria n° 9.381 de 29 de setembro de 2003 e Portaria n° 9.394 de 06 de outubro de 2003.

Tendo sido promulgada pelo Governo de Jorge Pereira Abdalla, no ano de 2003, nota-se que em que pese a Constituição Federal de 1988 prever a necessidade do Controle Interno na governabilidade municipal a mesma apenas foi homologada no Município de Caçapava do Sul após alguns anos de sua previsão na Carta Magna.

Verifica-se a preocupação com a aplicação de seus dispositivos, estando complementada pelo Decreto Executivo n° 1436 de 03 de dezembro de 2003, que trata do Regimento Interno de Controle Interno do Município, vejam-se a atenção do legislador na época ao instituir um Regimento Interno que atendesse as peculiaridades do tema.

3.1 Dos Servidores:

A pertinente Lei instituiu que a Central de Controle Interno deve ser formada por 01 (um) Contador ou Técnico em Contabilidade, devidamente registrado no Conselho

Regional de Contabilidade, 02 (dois) servidores ocupantes de cargo de nível médio ou superior, com experiência comprovada na Administração Pública Municipal.

Nota-se que atualmente o Controle Interno é formado por 01 (um) Contador devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade e 01 (uma) servidora, efetivos e estáveis, tendo sido designados seus membros pela Portaria n ° 9.381 de 29 de setembro de 2003 e Portaria n ° 9.394 de 06 de outubro de 2003, em que pese existir previsão expressa de 02 (dois) servidores sendo conhecedor de seus membros a necessidade de mais um ocupante nos termos da Lei.

3.2 Das atribuições do Controle Interno

As atribuições do controle interno estão tipificadas no artigo 2º quais sejam: avaliar o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas previstos no Plano Plurianual; verificar o atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO; verificar os limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em resto a pagar; verificar, periodicamente, a observância do limite da despesa total com pessoal e avaliar as medidas adotadas para o seu retomo ao respectivo limite; verificar as providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; controlar a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos; - verificar o cumprimento do limite de gastos totais do legislativo municipal; controlar a execução orçamentária; avaliar os procedimentos adotados para a realização da receita e da despesa públicas; verificar a correta aplicação das transferências voluntárias; controlar a destinação de recursos para os setores públicos e privados; - avaliar o montante da dívida e as condições de endividamento do Município; verificar a escrituração das contas públicas; acompanhar a gestão patrimonial; apreciar o relatório de gestão fiscal, assinado-o; avaliar os resultados obtidos pelos administradores na execução dos programas de governo e aplicação dos recursos orçamentários; apontar as falhas dos expedientes encaminhados e indicar as soluções; verificar a implementação das soluções indicadas; criar condições para atuação do controle interno; orientar e expedir atos normativos para os Órgãos Setoriais; elaborar seu regimento interno, a ser baixado por Decreto do Executivo- desempenhar outras atividades estabelecidas em lei ou que decorram das suas atribuições.

Nota-se que os servidores municipais responsáveis possuem conhecimento e formação acadêmica para estas atribuições bem como as mesmas são efetivas e mostram-se eficazes dentro do órgão municipal, o que vem a ser corroborado pelo Relatório e Parecer da Central de Sistema de Controle Interno do ano de 2010, o qual

demonstra de forma detalhada as atribuições realizadas por tal mecanismo de defesa da Administração Pública Municipal.

3.3 Das Unidades de Controle Interno

O artigo 7º instituiu que os Órgãos Setoriais devem ser representados pelas Unidades de Sistema de Controle Interno, sendo composto pelo: Gabinete do Prefeito, Secretaria de Município e Administração, Secretaria de Município da Fazenda, Secretaria de Município da Saúde e Meio Ambiente, Secretaria de Município e Ação Social; Secretaria de Município da Educação e Cultura, Secretaria de Município dos Transportes, Serviços Urbanos e Interior, Secretaria de Município da Agropecuária, Secretaria Geral do Município, Secretaria de Município da Coordenação, Secretaria de Município do Turismo, Indústria e Planejamento e um representante do Legislativo.

Nota-se que ao analisar o Relatório e Parecer da Central de Controle Interno – exercício de 2010, da Administração Pública o mesmo faz menção a efetividade destas Unidades: “Relativamente ao período sob análise, as Unidades de Controle Interno executaram suas tarefas conforme determina a legislação” tal afirmativa corrobora a efetividade destas Unidades na Administração Pública Municipal.

3.4 Da participação do cidadão, partido político, associação ou sindicato

A simples leitura da Lei revela a prerrogativa da participação do cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar irregularidades perante os órgãos e servidores responsáveis pelo Controle Interno.

Em que pese à previsão expressa à pesquisa revelou que as pessoas legitimadas neste artigo, não possuem uma participação efetiva dentro da Administração Pública Municipal em razão de seu desconhecimento e indiferença frente ao tema de controle da governabilidade municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo possibilitou demonstrar a efetividade da Lei Municipal n º 1504, de 24 de abril de 2003 que institui o controle interno no Município de Caçapava do Sul, lei de suma importância na Administração Pública, considerando-se a relevância de seus objetivos voltados para a avaliação da ação governamental no que diz respeito ao

cumprimento de metas e execução de orçamentos, e avaliação da gestão dos administradores públicos nos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia.

Foi constatado que o Controle Interno é efetivo, atuando de forma independente e com métodos e técnicas que envolvem procedimentos típicos, em função de suas atribuições constitucionais e legais, o Controle Interno desempenha papel relevante na Administração Pública Municipal, principalmente, pela orientação e vigilância em relação às ações dos administradores, assegurando os princípios da Administração Pública.

Culturalmente, o gestor público brasileiro, em sua maioria, rejeita o controle, pois ainda o vê como um “espião” e não como um aliado. Porém, todos concordam: é necessário controlar o que se faz cuja preocupação ganhou força em virtude das restrições advindas com a Lei de Responsabilidade Fiscal sancionada no ano de 2000.

Contudo, observou-se que o fator inibidor que o Controle Interno representa é muito mais psicológico do que prático. Na verdade, o simples fato de o grupo saber que há um sistema de controle eficiente devidamente acompanhado, inibe muito mais que os resultados conseguidos por esse controle, em termos objetivos.

Ademais outro fator que auxiliaria uma maior efetividade do Controle Interno seria a criação de um sistema gerenciador virtual da Prefeitura Municipal de Caçapava do Sul (intranet), nota-se que em que pese a estrutura do órgão possibilitar a criação deste mecanismo funções básicas ainda são feitas manualmente.

Cumprir informar que atual Governo buscou a criação de um Sistema Virtual Interno (intranet), entretanto o pertinente projeto foi vetado pela Câmara Legislativa Municipal, o qual justificou a desnecessidade do programa por questões partidárias.

Torna-se relevante evidenciar que esta pesquisa descritiva, em função de suas peculiaridades e limitações próprias, não pretendeu esgotar o tema em questão e nem tampouco alcançar respostas para todos os questionamentos que a problemática suscitou, mas tão somente apresentar uma análise e uma maior reflexão e discussão com base na literatura pertinente sobre a importância do Controle Interno na Administração Pública.

BIBLIOGRAFIA

- BOLZAN, Romildo. O controle dos gastos públicos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n.9, 1991.

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Ed. do Senado Federal, 1988.
- Lei Complementar nº 1504 de 24 de abril de 2003**, que institui o Sistema de Controle Interno no Município de Caçapava do Sul/RS.
- *DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella*. Direito administrativo. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004
- ELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo, Malheiros, 1996.
- GIL, Antonio Carlos. Estudo de caso. São Paulo: Atlas, 2009.
- GOMES, Josir Simeone; SALAS, Joan M. Amat. *Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MACHADO JR, Jose Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada. 27 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22.ed. São Paulo, RT, 1997.
- PAVADOZE, Clóvis Luiz. Planejamento orçamentário. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.