



Victor J. Faccioni

CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A grande questão que se coloca diante das mazelas da corrupção na Administração Pública é sobre o efetivo funcionamento dos Sistemas de Controle, especialmente o do Controle Interno, além da falta de mais auditores no Controle Externo (ver box na página 58).

Muitos administradores não implantaram o Controle Interno sob a alegação de que, embora com assento constitucional, ainda lhe faltava regulamentação.

A nosso juízo, os dispositivos constitucionais sobre o tema sempre foram auto-aplicáveis, mas,

a partir da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, essa dúvida teve fim, em razão da norma infraconstitucional em seus dispositivos estabelecer a obrigatoriedade da assinatura do responsável pelo Controle Interno em todos os relatórios de gestão fiscal. Ainda assim, nos dias atuais, identificamos que, em muitos órgãos públicos das diversas esferas da federação, o Controle Interno não existe praticamente.

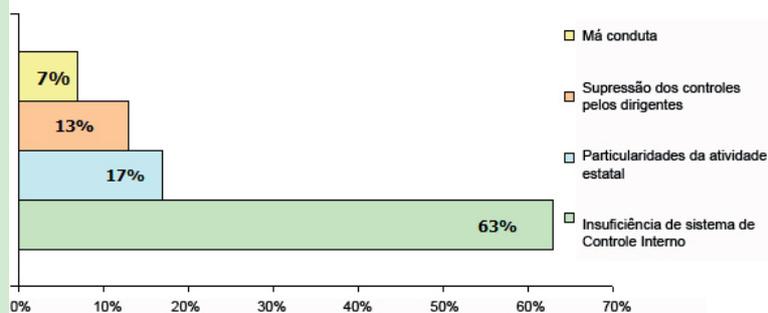
Por essas razões, foi proposto pela Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) "UM MUTIRÃO NACIONAL DE FORTALECIMENTO DO CONTROLE INTERNO". A acolhida à essa proposta foi imediata por parte de várias instituições públicas e privadas, a saber: Controladoria Geral da União, Conselho Nacional de Controle Interno (CNCI), Conselho Federal de Controle Interno, Associação Brasileira das Escolas dos Legislativos (ABEL), incluindo o Senado Federal. A Câmara dos Deputados e a Confederação Nacional dos Municípios, por meio de seus Presidentes, se dispuseram a verificar a possibilidade de igualmente participar.

Foi realizado, no final de 2007, o XXIV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, na cidade de Natal/RN, cujo tema foi: *Os Tribunais de Contas: Defesa do Interesse Público e o Combate à Corrupção*. Naquele conclave, dentre suas conclusões, na *Carta de Natal*, uma delas vale ser ressaltada: "...atentos para o presente momento da vida nacional, que se caracteriza pelo fortalecimento de uma democracia verdadeiramente participativa, os Tribunais de Contas reconhecem a importância da crescente interação com seus jurisdicionados, pugnando pela implantação e fortalecimento do Controle Interno em todos os níveis da Federação... como instrumento eficaz de combate à corrupção."

Ganha importância o Controle Interno quando eficaz, a exemplo da participação popular quando, neste particular, tem à sua disposição OUVIDORIA, disque-denúncia, dentre outros instrumentos.

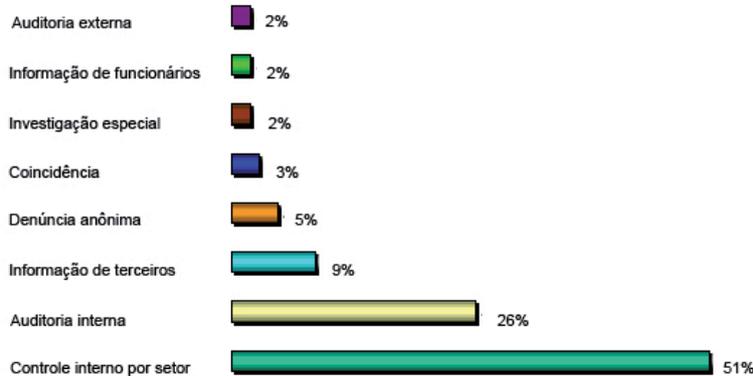
Relatório da pesquisa realizada pela consultoria internacional KPMG¹, intitulado *A Fraude no Brasil* demonstra as principais causas e os caminhos que podem levar a identificação das fraudes no serviço público brasileiro.

A ORIGEM DAS FRAUDES



Como pode ser observado no estudo realizado, 7% das fraudes decorrem de má conduta, 13% pela supressão dos controles pelos dirigentes, 17% por particularidades na atividade estatal e 63% das fraudes têm origem na insuficiência de Controle Interno.

Da mesma forma, a descoberta dessas fraudes é efetuada, em 51% dos casos, pelo Controle Interno do setor.



Verifica-se, aqui, a importância do Controle Interno, como principal instrumento de combate às fraudes e qualificação do trabalho realizado na área pública.

Stephen Kanitz¹, em 1999, já destacava a importância do trabalho de auditoria de contas públicas ao nos informar que... "As nações com menor índice de corrupção são as que têm o maior número de auditores e fiscais formados e treinados." A Dinamarca e a Holanda possuem 100 auditores por 100.000 habitantes. Nos países efetivamente auditados, a corrupção é detectada no nascedouro ou quando ainda é pequena. O Brasil, país com um dos mais elevados índices de corrupção, segundo o

"O controle interno é aquele que o Executivo exerce sobre suas próprias atividades. Seu objetivo é assegurar a execução dessas atividades dentro dos princípios básicos da administração pública definidos pelo art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Esse controle deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes.

Em cada órgão, a execução dos programas que lhe concernem e a observância das normas que disciplinam suas atividades são controladas pela Chefia competente. Já a verificação do atendimento das normas gerais reguladoras do exercício das atividades auxiliares organizadas sob a forma de sistemas (pessoal, orçamento, administração financeira, contabilidade) compete ao órgão próprio do Sistema de Controle Interno. [...]

No plano administrativo, os Ministros de Estado são responsáveis pela supervisão dos órgãos em suas áreas de competência, com o objetivo de verificar, entre outros aspectos, a observância da legislação federal pertinente e dos princípios fundamentais da Administração, a execução dos programas governamentais, a coordenação dos órgãos supervisionados, a avaliação de sua gestão administrativa, a fiscalização da aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos, e a economicidade na prestação de serviços.

História

A história do Controle Interno na Administração Pública Federal tem seu marco inicial na Lei nº 4320, de 17 de março de 1964, que introduziu as expressões controle interno e controle externo e definiu as competências para o exercício daquelas atividades. Ao Poder Executivo incumbiu-se o Controle Interno, enquanto o Externo foi atribuído ao Poder Legislativo.

[...]

No que toca particularmente à fiscalização e controle, a Constituição de 1988 representou um avanço, em virtude da criação de sistemas de controle interno nos Poderes Legislativo e Judiciário e da determinação de que, juntamente com o do Poder Executivo, esses sistemas fossem mantidos de forma integrada. Em relação ao texto constitucional anterior, as finalidades do controle interno foram ampliadas para: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Atualmente, a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. As competências atuais e os objetivos a serem perseguidos se encontram no art. 24 desta lei. De acordo com o seu art. 21, fica estabelecido que: "O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumento a auditoria e a fiscalização."

A referida lei também estabelece que a Secretaria Federal de Controle Interno é o órgão central de controle. Todos os órgãos do poder público estão sujeitos à fiscalização daquela secretaria, com exceção dos órgãos setoriais (CISSET) do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil.

O art. 22, em seu parágrafo 5º, estabelece que os órgãos setoriais ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

O órgão central e os órgãos setoriais medem a eficiência do administrador e da organização que dirige, com o sentido de saber se prestaram, efetivamente, os serviços que lhes compete. E, quando não se produzem resultados satisfatórios, é por meio desses órgãos que se identificam as razões e procuram-se os meios para correção. "

Fonte: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Secretaria de Controle Interno (CISSET). *Controle interno*: um estudo sobre os dispositivos, instrumentos e sistemas de controle. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/cisset/controlle.htm>>. Acesso em: 09 set. 2008.

World Economic Forum, tem somente oito auditores por 100.000 habitantes, 12.800 auditores no total. Se quisermos os mesmos níveis de isurada Dinamarca e da Holanda precisaríamos formar e treinar mais 160.000 auditores. Por não termos condições para tanto, está sendo executado o Programa de Modernização do Controle Externo (PROMOEX), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, em convênio com a ATRICON, IRB (Instituto Rui Barbosa) e os próprios Tribunais de Contas.

Diferentemente do que muitos administradores afirmam, o Controle Interno, não seria mais um a fiscalizar as ações governamentais, emperrando a máquina administrativa e, por consequência, a execução de seus programas. A bem da verdade, o Controle Interno não é nada disso, pois se constitui no *longa manus* do administrador, e nele tem seu aliado, porquanto, se bem estruturado e ativo, certamente auxiliará o gestor, possibilitando uma visão das mais variadas situações que envolvem a administração, para que sejam realizados ajustes e correções que venham a evitar o desperdício dos recursos públicos.

O Controle Interno é, portanto, o instrumento mais eficaz, dentre todos, no combate à corrupção. Assim, é preciso desmistificar esse importante instrumento de controle e a sua indispensabilidade ao administrador, à administração pública e ao interesse público.

1 www.kanitz.com.br/veja/corruptcao.asp



Conselheiro Victor J. Faccioni
Presidente da Associação Nacional dos
Membros dos Tribunais de Contas do Brasil/
ATRICON

