

CONTROLE INTERNO: DAS INSTITUIÇÕES DE PROMOÇÃO DA ACCOUNTABILITY E A TRANSPARÊNCIA DO ESTADO BRASILEIRO COM O MONITORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA

Por Paul Benedict Estanislau

Advogado pela OAB/SC, Pós-Graduado Pela EPAMPSC, Escola de Preparação e Aperfeiçoamento do Ministério Público de Santa Catarina, Ouvidor credenciado pela ABO – Associação Brasileira de Ouvidores / *ombudsman*, Atual Coordenador da Moralidade Administrativa do Sistema de Controle Interno do Município de Itajaí - SC

A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 que visou a reforma constitucional conhecida como “Reforma Administrativa”, introduziu a gestão gerencial no serviço público, orientada predominantemente pelos valores da **economicidade, eficiência, eficácia e qualidade na prestação de serviços públicos, pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial, com utilização de técnicas gerenciais modernas no processo de um novo desenho da estrutura do Estado**, vê-se, com certeza, a implantação de sistemas de controle interno como desdobramento lógico e natural da referida emenda.

Todavia, a nova contabilidade pública vem inserida em uma iniciativa diferenciada, que é justamente uma assertiva concomitante às novas práticas no setor público, *a proposta da nova contabilidade é demonstrar na área pública, além dos registros orçamentários e financeiros, informações sobre a situação patrimonial do ente público, permitindo maior precisão na evidenciação de ativos e passivos patrimoniais do setor público. A nova contabilidade pública está se adequando às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas no Setor Público (NPCASP) e também às normas internacionais de Contabilidade*

Aplicadas ao Setor Público (IPSAS) para permitir comparabilidade e homogeneidade de procedimentos e demonstrativos em relação a outros países (**XII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, Sonia Endler, TCE – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina 2010, pág. 153, in Uma Visão dos Novos Procedimentos Contábeis**).

Nesse corolário, temos que firmar que as Diretrizes da Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores - INTOSAI para Padrões de Controles Internos para o Setor Público (2004) já definiam controle interno como:

Um processo fundamental efetuado por todos em uma entidade, projetado para identificar riscos e fornecer garantia razoável de que, ao se buscar cumprir a missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão atingidos: executar operações de forma organizada, ética, econômica, eficiente e eficaz; estar em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis; salvaguardar recursos contra perda, abuso e dano; e cumprir as obrigações de accountability.

Mas afinal, qual a definição de *accountability*?

*Etimologicamente, tem o significado de **confiabilidade** e, epistemologicamente, surge como o resultado de um adequado nível de **evidenciação**.* (Revista de Contabilidade, volume 18, número 44 – maio/agosto 2007)

Ademais as atividades próprias de controle interno do governo federal, e suas atribuições estão delineadas no capítulo sobre o sistema brasileiro de auditoria e fiscalização da CRFB/88, no art. 70 *caput, verbis*:

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

Ainda, com olhos voltados ao controle interno, o constituinte derivado, por intermédio da mesma emenda constitucional 19, acima mencionada, inseriu o parágrafo único ao art. 70 da CRFB/88, fazendo constar:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária

Pelo Princípio da Simetria ou do Paralelismo Simétrico, a regra supramencionada é válida para todos os entes federativos, quais sejam, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou, ainda, para todos sem precisarmos citar tal princípio, uma vez que o debate sobre o termo União no art. 1º da CRFB/88 é extenso, sobre com qual qualidade o

constituente originário se referiu ao termo união, se estava com olhos voltados ao pacto federativo ou a questão de estar tratando do ente federativo União com sua inicial em maiúsculo.

Bem, dito isto, note-se que a Constituição exige que os três Poderes tenham sistemas próprios de controle interno, conforme consta no art. 74 da CRFB/88:

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

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

As consequências da ausência de padronização nas estruturas organizacionais e metodológicas dos órgãos responsáveis pelo controle interno, a dificuldade de padronização, a fragilidade às quais os órgãos do Sistema de Controle Interno estão submetidos em evidenciar a

necessidade de se buscar um padrão, com vistas ao fortalecimento das instituições de controle e apoio à implementação de uma administração pública transparente e efetiva atrasam o desenvolvimento regular dos demais órgãos de controle das unidades federativas nos moldes objetivados pela Constituição da República. Todavia o avanço tem sido mais gradativo com o passar dos anos e com medidas normativas e explicativas como, por exemplo a Resolução **CFC nº. 1.135/08** (*que aprova a NBC T 16.8 – Controle Interno*).

É importante também destacar que o Sistema de Controle interno deve estar vinculado diretamente ao Chefe do Poder ao qual faz parte, não por um critério de protecionismo ou corporativismo, mas sim por atender a qualidade e a celeridade no trânsito das informações, haja vista os mecanismos de transparência e prestação de contas necessitarem captar dados quase que em tempo real ou em curto prazo.

Outro ponto a se destacar é que o controle interno, é órgão cada vez mais proeminente no sentido de auxílio a salutar aprovação das contas (função orientativa e consultiva das formalidades da espécie); inclusive, no aspecto de interpretação da profilaxia trazida pela Lei da Ficha Limpa, havendo assim a necessidade de tornar os departamentos de controle interno em unidades permanentes de estado, a exemplo das procuradorias.

Fato que fundamenta a alegação acima é que o controle interno atua precipuamente nas seguintes categorias: efetividade e eficiência das operações; fidedignidade dos relatórios financeiros; e cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis.

Evandro Martins Guerra define com bastante propriedade o controle interno administrativo, de maneira a aclarar os entendimentos anteriores, destacando que:

Em síntese, controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme aos modelos desejados anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade de poder-dever, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator. (GUERRA, Evandro Martins. Os controles externos e internos da administração pública. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 90.)

Tabela: Distinção entre controles internos e órgãos de controle interno

Controles internos (sistemas e procedimentos)	Conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados.
Órgãos de controle interno (organizações e instituições)	Unidades administrativas integrantes dos sistemas de controle interno da administração pública federal, incumbidos, dentre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal.

DA TERMINOLOGIA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Em que pese a importância do tema e a exaustão do uso irregular da máquina pública, a terminologia moralidade administrativa deve ser analisada com critério, a uma porque o termo “moral” para o homem médio é extremamente abrangente, a duas porque moralidade tem igualmente lugar no consciente interno de cada indivíduo, que possui premissas básicas próprias quanto ao que é Justiça, o que é Deus, o que é a verdade e, por conseguinte, o que é moral.

O termo moralidade administrativa, quando usado para designar órgão ou departamentos administrativos, também atenta contra um princípio de presunção de inocência do indivíduo uma vez que um departamento pode estar agindo para regularizar tal situação e não para moralizar, se o departamento existe para moralizar, então, já temos um conceito pré-definido de que houve a imoralidade sem sequer oportunizarmos a ampla defesa e o contraditório a parte envolvida, o que fere o reflexivamente a máxima de que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória (Princípio expresso no art. 5º, LVII, da CRFB/88).

Nossa *lex legum* faz menção em diversas oportunidades a terminologia moralidade, uma delas, prevista no art. 5º, LXXIII, trata da ação popular contra ato lesivo à moralidade administrativa. Em outra, o constituinte determinou a punição mais rigorosa da imoralidade qualificada pela improbidade (art. 37, § 4º). Há ainda o art. 14, § 9º, onde se visa proteger a probidade e moralidade no exercício de mandato, e o art. 85, V, que considera a improbidade administrativa como crime de responsabilidade, **porém**, não encontramos no texto

constitucional que serão criadas gerências, ou setores de moralidade administrativa, pois o que se visa com os setores de controle interno e auditorias é regularizar condutas, quer seja pela devolução das verbas ao erário, quer seja pela orientação e instruções normativas a serem repassadas aos demais órgãos fracionados dentro de um poder.

Exemplo do que se expõem é justamente a criação de departamentos de ouvidoria dentro dos próprios setores de controle interno, que tem também por finalidade orientar e resolver os casos de irregularidades em primeira instância, sanando o problema junto ao setor específico ou os encaminhando para as apurações necessárias em segunda instância.

Portanto, o termo, moralidade administrativa, em nosso sentir, não consegue se sobrepôr ao termo controladoria, este sim mais apropriado para as demandas da espécie, *v.g.* a Controladoria da União.

Enfatizamos que atuações e normatizações como as que citamos aqui, no sentido de regularizar as prestações de contas e o bom manuseio da verba pública, atendem aos anseios de um dos Princípios da Boa Governança e diminuem o que se denominou “risco Brasil” (*Emerging Markets Bond Index Plus*), que é a aferição do grau de perigo para o investidor estrangeiro, bem como para instituições como o BID, BIRD e FMI, e oportuniza que investimentos externos cheguem em solo brasileiro com mais confiança por parte do empresariado internacional, que a partir de mecanismos de defesa contra a corrupção tem consciência que investir nos seguimentos da indústria brasileira e outros é assertiva correta por parte de sua corporação.

Por fim, vale lembrar quais são os Princípios de Boa Governança:

- Eleições livres e justas;
- Judiciário independente e estado de direito;
- Liberdade de expressão e de imprensa;
- Combate à corrupção;
- Investimento no povo.