

O sistema integrado de controle interno sob a ótica do artigo 74 da Constituição Federal: uma breve discussão teórica

Luciano Neres Rodrigues

O presente artigo aborda o Controle Interno sob a ótica da integração conforme preconiza o artigo 74 da Constituição Federal. Duas são as obrigações relativas ao Controle Interno: a primeira é a manutenção de um sistema de controle interno para cada Poder e a outra é a necessidade da atuação de forma integrada entre esses controles. O objetivo deste trabalho foi analisar a proposta de implementação deste referido Controle Interno Integrado no Município de Capitão Enéas – MG. Foram analisadas a Lei Municipal 662/2005, de autoria do Poder Executivo, e a Resolução 18/2001, de autoria do Poder Legislativo, ambas relacionadas à regulamentação do Controle Interno. O resultado da pesquisa demonstrou não ser possível ainda a atuação de forma integrada do controle interno no município de Capitão Enéas, tendo em vista a inexistência dos requisitos mínimos para sua implantação. A efetivação do controle interno integrado pelos Poderes Executivo e Legislativo no município será possível a partir da criação de um órgão central responsável pela regulação e coordenação das atividades relativas ao controle, sem ferir o disposto no artigo 2º da Constituição Federal, no tocante à independência dos Poderes. A esse órgão centralizador serão atribuídas as atividades de normatização e padronização dos serviços, treinamento e educação continuada de servidores afetos à área do controle. Por se tratar de um assunto recente, o presente trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema, e sim apresentar a proposta de implementação dessa nova sistemática de controle no Município de Capitão Enéas – MG.

O Município de Capitão Enéas – MG, situado no Norte de Minas Gerais, distante cerca de 60 km da cidade de Montes Claros – MG, apresenta-se como uma típica cidade de interior. Conhecida por 'Cidade das Avenidas', surgiu quando uma expedição organizada pelo Capitão Antônio Gonçalves Figueira buscava ligar Montes Claros ao Rio Gurutuba e aos currais da Bahia. A expedição alcança a região próxima à serra do Catuni, em Minas Gerais, às margens de uma pequena lagoa. Ali, o capitão e seus homens montam acampamento e erguem uma cruz, marcando o futuro município de Brejo das Almas, atual Francisco Sá – MG. Brejo das Almas possuía um distrito chamado Bururama, emancipado em 1963 e que, em 1965, passou a se chamar Capitão Enéas, em homenagem a um benemérito local.

Durante esses 45 anos a administração pública do município foi se desenvolvendo à medida que a legislação aplicada à gestão pública também se desenvolvia. A edição da Lei Federal 4.320/64 definiu a forma de atuação das administrações públicas. A referida lei disciplinou o Controle da Execução Orçamentária, tendo como objetivo, segundo o artigo 75:



Art. 75.

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

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

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

Historicamente, o município de Capitão Enéas ainda não dispunha de nenhum tipo de organização para o controle interno, visto que a legislação aplicável ao assunto, pelo Executivo, foi formulada apenas em 2005 e, pelo Legislativo, em 2001.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o tema Controle Interno foi novamente abordado. O artigo 70 da Carta Magna define de forma mais clara as obrigações do Controle Interno e o artigo 74 estabelece que os Poderes devem manter de forma integrada suas ações de controle.

São, portanto, duas obrigações impostas aos Poderes: a primeira, de man-

ter um sistema de controle interno capaz de prevenir erros e falhas e garantir a aplicação transparente e eficaz dos escassos recursos públicos; e a outra, de manter essas ações de forma integrada.

O controle interno, tendo em vista esse objetivo principal – garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente e eficaz – deve proceder à análise de todos os procedimentos administrativos, financeiros e contábeis, operacionais e patrimoniais, que ocorrem na Administração Pública. Sua efetivação é pressuposto para a gestão transparente dos recursos públicos.

O objetivo principal deste trabalho foi a análise, no Município de Capitão Enéas – MG, do processo de criação e funcionamento do sistema integrado de controle interno na esfera municipal à luz do Art. 74 da Constituição Federal de 1988.

A análise das principais convergências e divergências de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo em relação ao controle interno é de fundamental importância para compreender o processo de criação e efetivação da sistemática integrada desse controle entre os Poderes.

As diversas funções dos Poderes são exercidas através de uma estruturação

definida pela Constituição Federal. É vasta a subdivisão e complexidade da estrutura criada, em cada Poder, para o cumprimento de suas atribuições. O Executivo é composto por inúmeros ministérios, agências, secretarias; o Legislativo por várias câmaras, comissões, subcomissões; e o Judiciário por varas, turmas, tribunais.

No âmbito municipal, a complexidade do Poder Executivo e Legislativo também se torna um fator decisivo para a criação e implantação do sistema de controle interno integrado. Questões como: a quem compete a gestão desse sistema integrado de controle interno; qual o foro de sua atuação; qual grau de responsabilidade de cada Poder; qual a forma de constituição; e aspectos relativos à independência desse sistema em relação às suas atividades propiciaram o início de um estudo mais detalhado sobre o tema.

A elaboração deste trabalho se justificou em face da obrigatoriedade da implantação do sistema de controle interno integrado entre os Poderes. Atualmente os sistemas de controle interno no Município de Capitão Enéas atuam de forma isolada, no Legislativo e no Executivo.

No tocante à integração, levando-se em conta as atribuições e competências

legais de cada poder – considerando que compete ao Poder Executivo praticar os atos de chefia do Estado, e ao Poder Legislativo, o controle externo dos atos do Poder Executivo – cabe o questionamento: seria possível implementar um sistema integrado de controle interno entre esses Poderes no Município de Capitão Enéas?

A pesquisa foi feita nesse município e teve como objetivo analisar a criação de um sistema de controle interno integrado entre os Poderes Executivo e Legislativo. As atribuições dos Poderes Legislativo e Executivo do município foram obtidas por meio de pesquisa documental no acervo de leis da Câmara Municipal e Prefeitura, sendo analisadas a Lei Municipal 662/2005, de autoria do Poder Executivo, e a Resolução 18/2001, de autoria do Poder Legislativo, ambas referentes à regulamentação do controle interno. Em relação aos objetivos, a pesquisa foi descritiva. O método utilizado foi o hipotético-dedutivo. A efetivação do controle interno integrado pelos Poderes Executivo e Legislativo será possível a partir da criação de um órgão central responsável pela regulação e coordenação das atividades relativas ao controle, sem ferir o disposto no artigo 2º da Constituição Federal, no tocante à independência dos Poderes. A esse órgão centralizador será atribuída a responsabilidade pela normatização e padronização das atividades, treinamento e educação continuada de servidores afetos à área do controle.

Controle Interno dos Poderes Executivo e Legislativo

A administração de uma entidade pública ou privada é exercida através de ações coordenadas e planejadas, denominadas funções administrativas. Essas funções, segundo Fayol *apud* Reis (2000), são a previsão, a organização, a coordenação, a direção e o 'controle'.

A Administração Pública submetida aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência é o instrumento de que o Estado

dispõe para colocar em prática as políticas públicas, por meio do conjunto de órgãos estatais. E, para estabelecer a conformidade dos atos da Administração Pública com os princípios constitucionais e resguardar a eficácia desses atos, surgem os mecanismos ou sistemas de controle de suas atividades (NAGEL, 2002).

A Constituição Federal de 1988 apresenta um controle baseado no sistema de freios e contrapesos, amparado pela teoria da separação dos Poderes, pelo sistema de controle interno de cada Poder, pelo sistema de controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, pelo controle social exercido por mecanismos de atuação da sociedade e, ainda, mediante recursos administrativos e judiciais.

Conforme preceitua Rocha (2001), o controle interno é todo aquele efetivado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração.

Segundo Aguilar (2007) "o sistema de controle interno é um conjunto de normas, atividades, planos, métodos e procedimentos interligados que visa regular as atividades exercidas no âmbito da administração pública".

Para Galloro e *Associados apud* Aguilar (2007):

Controle interno é o plano da organização e todas as conteúdos e medidas coordenados, adotados dentro da empresa para salvaguardar seus ativos, verificar a adequação e a confiabilidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e fomentar o respeito e obediência às políticas administrativas fixadas pela gestão.

De acordo com Andrade (2002), o sistema de controle interno é um conjunto de normas, atividades, planos e procedimentos interligados que visa regular as atividades exercidas no âmbito da Administração Pública.

A Lei 4.320, de 17 de Março de 1964, estabeleceu que o controle interno seria exercido pelo Poder Executivo, compreendendo esse controle a legalidade dos

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

Ao Poder Legislativo cabe o controle externo, conforme disposto no artigo 81 da Lei 4.320/64: "Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento."

A partir da Constituição de 1988, o controle interno, até então tratado como atribuição do Poder Executivo, passou a ser definido como um sistema integrado entre todos os órgãos e poderes da administração pública.

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. 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.

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,

A partir da Constituição de 1988, o controle interno, até então tratado como atribuição do Poder Executivo, passou a ser definido como um sistema integrado entre todos os órgãos e poderes da administração pública.

bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Por integração, conforme Holanda (1998), entende-se a ação de integrar, tornar integral, inteiro. Conforme se depreende da leitura do artigo 74 da Constituição Federal, o sistema de controle interno será mantido de forma integrada pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Slomsky (2005) ressalta que, no contexto da divisão de Poderes, o papel do Poder Legislativo é fundamental, "pois cabe a este, entre outras funções, a elaboração das Leis e a fiscalização dos atos dos demais Poderes da União". O Poder Legislativo também é responsável pela fiscalização dos atos do Poder Executivo contando, para esta missão, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Ainda segundo Slomsky (2005) "enquanto ao Poder Legislativo compete elaborar as Leis, ao Executivo cabe executar as Leis e administrar o país".

Segundo o artigo 2º da Constituição Federal de 1988, são Poderes da União o Executivo, Legislativo e Judiciário, poderes estes 'independentes e harmônicos'. Tal independência se refere a todas as

atribuições e responsabilidades de cada Poder. Porém, quis o legislador, sabiamente, que um item em especial fosse tratado de forma conjunta entre os Poderes.

Trata-se do controle interno. Segundo a Carta Magna, ele deverá ser exercido de forma integrada entre o Executivo, Legislativo e Judiciário. Tal imposição pode ser entendida como um grande desafio para a gestão pública, dada a diversidade de atribuições, peculiaridades e responsabilidades de cada Poder.

Segundo Aguilar (2007) os controles internos visam salvaguardar os ativos e conferir um grau satisfatório de confiabilidade e exatidão aos registros e aos relatórios financeiros e orçamentários. Relacionam-se ainda à eficiência operacional e à vigilância gerencial. Compreendem procedimentos e documentos relativos à salvaguarda do patrimônio público.

Os mecanismos de controle permitem o ajustamento ou a correção dos rumos para o alcance das metas e programas aprovados e subsidiam novos planejamentos. A ausência de controle traz como consequência a não-correção dos rumos, gerando desperdício e mau uso dos recursos públicos, facilitando, inclusive, a corrupção e os desvios e obrigando a sociedade, responsável pelo custeio do Estado, a arcar com custos maiores. Visam não só prevenir, mas também garantir e regular a aplicação dos recursos públicos. E, ainda, considerando que a Administração Pública deve rigorosamente servir aos fins para os quais o Estado foi criado, evidencia-se a necessidade de permanente incidência do controle sobre toda e qualquer atividade administrativa.

Assim, ao zelar pela responsabilidade e transparência na gestão pública, constitui-se o controle em importante instrumento democrático.

Ribeiro (1997) destaca que o Sistema de Controle Interno possibilita a manutenção de um fluxo atualizado de informações gerenciais, facilitando a tomada de decisões e proporcionando ao gestor público maior tranquilidade quanto aos atos praticados pelos integrantes

do órgão, sendo que, na condição de instrumento gerencial, poderá:

- impedir que sejam realizadas operações em desacordo com os planos estabelecidos;
- proporcionar uma racionalização na aplicação dos recursos públicos;
- evitar que sejam praticados atos em desacordo com as disposições legais e regulamentares;
- colocar à disposição do administrador um fluxo de informações capaz de proporcionar um planejamento mais adequado das atividades a serem desenvolvidas e, em decorrência, oferecer elementos atualizados para a elaboração dos orçamentos;
- proporcionar tranquilidade ao governante pela constante ação de vigilância sobre as operações desenvolvidas;
- tornar mais segura a ação administrativa, uma vez que, dispondo de informações corretas e atualizadas, pode decidir com maior eficácia e escolher prioridades mais urgentes.

O Controle Interno no Município de Capitão Enéas

O Controle Interno no Município de Capitão Enéas foi instituído pela Lei 662 de 10 de junho de 2005, tendo em vista a mudança de administração, ocorrida a partir das eleições para o Executivo, em outubro de 2004. Até então não existia atuação do controle interno na esfera do Executivo, tampouco foi localizada legislação anterior a respeito da referida matéria.

A partir da publicação da Lei 662/2005, fica criada a Controladoria Geral do Município de Capitão Enéas-MG, operacionalizada pela Unidade de Controle Interno, como *staff* do Gabinete do Prefeito, em nível de assessoramento. Entre as atribuições referendadas à Controladoria Geral do Município de Capitão Enéas, estão a verificação da programação financeira e orçamentária, cumprimento de metas previstas no plano plurianual e execução dos programas de governo.

A Unidade de Controle Interno, conforme a Lei 662/2005, é chefiada pelo

Controlador Geral do Município, cargo que, segundo a legislação local, só pode ser ocupado por pessoas que apresentem no mínimo curso superior completo nas áreas de Ciências Contábeis, Economia, Direito ou Administração.

A referida lei, conforme se depreende da sua análise, foi concebida para ser aplicada ao Poder Executivo por conter em seu corpo funções, atribuições e obrigações que são de competência exclusiva desse Poder. O § 1º do artigo 12 da Lei 662/2005 estabelece que o recrutamento do Controlador Geral do Município é atribuição do Prefeito.

Todas as atribuições da Controladoria Geral do Município de Capitão Enéas estão determinadas pelo artigo 4º da Lei 662/2005, sendo, na sua grande maioria, de competência do Poder Executivo. A lei não tratou de estabelecer as diretrizes para a implementação de uma estrutura de controle interno de maneira integrada.

As atividades do controle interno na Câmara Municipal são definidas pela Resolução 18/2001. Segundo a referida legislação, a Comissão Especial de Controle Interno será composta por 03 vereadores titulares e 03 vereadores suplentes, que serão escolhidos e nomeados pela Presidência da Câmara. Em relação ao período de trabalho desta comissão, segundo o § 3º da Resolução 18/2001, o mandato dos membros da comissão coincidirá com o da Mesa Diretora.

Comparativo da Legislação Aplicável ao Controle Interno – Poderes Executivo e Legislativo

Da análise da legislação aplicável ao Controle Interno no Município de Capitão Enéas, observa-se que ambas foram concebidas para atender em separado os Poderes Executivo e Legislativo. Estabelecem a relação de controle no âmbito da atuação de cada Poder sem a preocupação de disciplinar o controle interno sob o aspecto integrado, um tipo de controle unificado. A seguir, quadro explicativo das principais atribuições do Controle Interno em cada Poder. (Quadro 1)

LEI 662/2005	RESOLUÇÃO 18/2001
Verificar a regularidade da programação orçamentária e financeira do Poder Executivo avaliando o cumprimento de metas previstas no Plano Plurianual.	Orientar, acompanhar, fiscalizar e avaliar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Câmara Municipal.
Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do município.	Elaborar, apreciar e submeter ao Presidente da Câmara Municipal estudos, propostas e ações de racionalização da execução da despesa e o aperfeiçoamento da gestão orçamentária da Câmara Municipal.
Acompanhar a contabilização dos recursos provenientes de celebração de convênios.	Executar os trabalhos de inspeção contábil e administrativo nos órgãos da Câmara Municipal.
Acompanhar as medidas adotadas pelo Poder Executivo para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite.	Emitir relatório por ocasião do encerramento do exercício, sobre as contas e balanço da Câmara Municipal.
Acompanhar o atingimento dos índices fixados para a educação e a saúde.	

Quadro 1 – Lei 662/2005 e a Resolução 18/2001 – Principais Obrigações.

Fonte: autor.

Implantação do Sistema de Controle Interno Integrado

Não existe fundamentação para criar qualquer tipo de atividade se sua finalidade não estiver bem determinada. Na Administração Pública a implantação do sistema de controle interno é obrigatória em face do dispositivo constitucional impositivo a todos os Poderes de manter, de forma integrada, sistema de controle interno. Em relação à Administração Pública, as atividades não são definidas, como na área privada, pela relação custo/benefício. Qualquer atividade pri-

vada em que os custos são superiores aos benefícios, via de regra, é descartada do processo produtivo.

Entretanto, no setor público, geralmente a relação custo/benefício não é mensurável, pois a atividade estatal é de cunho eminentemente social. Nesse sentido, é necessário que as atividades do controle interno de forma integrada estejam bem definidas.

Não se pode confundir a fundamentação do controle interno de cada poder com o controle interno integrado. Aquele é definido pelo artigo 70 e este é determinado pelo artigo 74,

ambos da Constituição Federal de 1988.

Trata-se, portanto, de duas obrigações relativas aos Poderes Executivo e Legislativo. A primeira é manter um sistema de controle interno próprio, capaz de garantir a eficiência, eficácia e transparência das aplicações de recursos públicos; e a segunda é que este controle esteja integrado a uma rede de controles, no caso em estudo, em âmbito municipal.

Em virtude da sua independência em relação aos Poderes Executivo e Legislativo, o controle interno, à luz das disposições constitucionais definidas no artigo 74, passa a ser vislumbrado sob um viés gerencial. O conceito gerencial aplicado ao controle interno é definido com muita clareza por Slomski (2005), que trata a ótica gerencial como sendo a capacidade que uma entidade apresenta em relação à não-obrigatoriedade da execução dos trabalhos, e sim à patente da concepção das idéias. Ou seja, é a obrigação de buscar idéias, apresentar alternativas, deixando a execução para outra instância do sistema da entidade.

Sob enfoque gerencial o controle interno integrado passa a existir como órgão consultivo de todas as unidades do controle interno em cada Poder. Trata-se de uma nova organização dentro da velha organização existente, um modelo de cooperação mútua com obrigações e direitos bem definidos, hierarquia clara, com segregação de atribuições, respeitando-se o mandamento constitucional acerca da independência dos Poderes.

No setor público, geralmente a relação custo/benefício não é mensurável, pois a atividade estatal é de cunho eminentemente social. Nesse sentido, é necessário que as atividades do controle interno de forma integrada estejam bem definidas.

Essa forma de atuação do sistema interno integrado seria uma relação do tipo Agente – Principal. Segundo Hendriksen e Van Breda (1999) um dos modos pelos quais é possível extrair mais resultados da economia de informação é estendendo o modelo de um único indivíduo para dois indivíduos. Um desses indivíduos é agente do outro, chamado de principal. O agente se compromete a realizar certas tarefas para o principal, e o principal se compromete a remunerar o agente.

O Município de Capitão Enéas e o Controle Interno Integrado

Para o funcionamento do controle interno de forma integrada, inicialmente torna-se necessário o atendimento a alguns requisitos. O primeiro deles é a vontade política. Segundo Aguilar (2007) a implantação de um sistema de controle interno não pode se dar apenas em virtude dos pressupostos legais, os gestores têm de estar cientes de que o controle interno existe como um instrumento para auxiliar a administração e também para garantir a transparência das contas públicas.

Em se tratando de controle interno de forma integrada, nota-se que os Poderes Executivo e Legislativo do Município de Capitão Enéas devem primeiramente desenvolver um entendimento mais abrangente acerca do controle interno, não se limitando apenas a produzir uma vasta gama de legislação que atenda, em separado, a cada Poder.

Um segundo ponto a ser verificado é a existência de estrutura administrativa e funcional definida. Para a efetivação de qualquer tipo de controle ou organização, é necessário que os órgãos tenham estrutura administrativa e funcional bem definida, com estipulação de cargos e atribuições claras para que o servidor consiga desempenhar de forma eficiente suas funções. Lembrando ainda que estas funções devem ser efetivadas de forma segregada, para facilitar a execução e o controle.

Vinculado a essa estrutura administrativa, outro ponto a ser abordado é a existência de pessoal qualificado. A partir da análise da legislação sobre controle interno existente no município de Capitão Enéas, observa-se que, no âmbito do Executivo, a Lei 622/05 previu que a direção dos trabalhos da Controladoria Municipal seriam exercidos por profissional com escolaridade mínima de nível superior. Além disso, definiu, como pré-requisito para o cargo, nível superior nas áreas de Ciências Contábeis, Administração, Economia ou Direito.

Previu também que todos os integrantes do Controle Interno obrigatoriamente deveriam comprovar, periodicamente, o seu envolvimento em ações de educação continuada. Já a resolução que trata do mesmo assunto, no âmbito legislativo, delegou os trabalhos relativos ao controle interno a uma comissão de vereadores, que teriam suas funções nessa comissão vinculadas ao prazo do mandato da Mesa Diretora, que atualmente, no município, é de 1 ano.

Em relação ao Orçamento, outro requisito para a existência do controle interno, verifica-se, na Lei Orçamentária Anual aprovada pelo Legislativo, que não existe previsão de nenhum tipo de controle interno integrado, ou ações que pudessem ser desenvolvidas de forma conjunta pelos Poderes Executivo e Legislativo. Da mesma forma, não existe previsão para trabalhos da Contabilidade nesse sistema integrado de informação. Não existe atualmente, na estrutura legislativa do município de Capitão Enéas, previsão legal que garanta ao controle interno o exercício de suas atribuições legais e práticas de forma integrada.

Em relação à edição de lei, decreto ou portaria, em se tratando de outro requisito, tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo dispõe de legislação própria sobre o assunto.

A atuação do Controle Interno de forma integrada, levando-se em conta os Princípios Basilares da Administração Pública, necessariamente deve seguir o Princípio da Legalidade, ou seja, todas as suas atribuições e competências devem estar claramente definidas em lei. Se-

AÇÃO / OBRIGAÇÃO	LEI 662/2005	RESOLUÇÃO 18/2001	RESOLUÇÃO 18/2001
Titularidade do Controle	Controlador Geral do Município	Presidente da Comissão do Controle Interno	Órgão Central Integrado de Controle Interno
Desempenho das Atividades	Poder Executivo – Obrigatoriedade de execução	Poder Legislativo – Obrigatoriedade de execução	Órgão Central Integrado de Controle Interno – Obrigatoriedade de Normatização
Ingresso de servidores	O Controlador geral é escolhido pelo Prefeito Municipal	A comissão de Controle Interno é determinada pelo Presidente da Câmara Municipal	Servidores de Carreira do quadro Efetivo nomeados segundo sua formação profissional e qualificação
Educação Continuada / Pessoal Qualificado	Obrigatório	Indiferente	Obrigatório
Permanência dos servidores nos quadros	Mínimo de 01 ano	01 ano	Permanente, tendo como requisito obrigatório a comprovação de educação continuada e aperfeiçoamento

Quadro 2 – Comparativo entre a legislação / proposta para o controle interno.

Fonte: autor.

gundo o artigo 74 da Constituição Federal de 1998 “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno”... A composição deste controle interno de forma integrada não foi tratada de maneira mais clara na Constituição Federal de 1988, tendo o legislador deixado a cargo da discricionariedade de cada gestor a implementação da referida norma.

O Município de Capitão Enéas não dispõe de legislação específica sobre o assunto, de pessoal qualificado para exercer as atribuições de controle, de estrutura administrativa ou contabilidade, nem de previsão na lei orçamentária. O controle interno não atua de forma integrada. Todas as atividades são conduzidas de forma separada pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Como uma tentativa de sanar essa deficiência contida na norma constitucional, um grupo de estudo criado pela Controladoria Geral do Município em 2006 apresentou proposta para um projeto de lei visando a integração dos sistemas de controle interno do Legislativo e do Executivo. A proposta previa a criação de um órgão centralizador e organizador responsável pela edição de normas e pela elaboração do Manual Integrado de Controle Interno.

O controle interno de cada Poder seria tratado como uma Unidade de Controle Interno. Um novo órgão atuaria em nível de consultoria em favor das unidades de controle interno e, pela proposta inicial, preferencialmente seria composto por servidores de carreira dos quadros efetivos dos Poderes Executivo e Legislativo. Tal imposição foi tratada como forma de garantir a independência e a continuidade dos trabalhos. A permanência dos servidores nesse órgão foi vinculada à comprovação de ações relativas à educação continuada dos mesmos.

As atividades desse novo órgão seriam custeadas pelo município através de repasse financeiro a cargo do Poder Executivo. Entre as atribuições do Órgão de Controle Interno Integrado destacam-se competência para padronização das ações de controle interno, edição de normas e do manual de procedimentos e realização de treinamentos, além de ser o órgão responsável pela avaliação das ações de controle dos Poderes Executivo e Legislativo.

A avaliação dos controles dos Poderes Executivo e Legislativo, conforme proposta elaborada pelo grupo de trabalho, seria realizada de forma contínua, bimestralmente, a partir da elaboração

do Relatório de Atividades. Esses relatórios fariam a correlação entre as metas estabelecidas pelo órgão central do controle interno integrado e as ações efetivamente promovidas.

A proposta para instituição do sistema de controle interno integrado do Município de Capitão Enéas encontra-se em fase final de elaboração. O projeto de lei resultante dessa proposta deverá ser encaminhado ao Poder Legislativo para apreciação ainda no primeiro semestre do ano de 2008. Um comparativo entre a legislação atual sobre o controle interno e a proposta de implementação do controle interno integrado é demonstrado no Quadro 2.

Conclusão

A implementação do controle interno de forma integrada, no atual contexto da Administração Pública, encontra seu primeiro obstáculo na falta de regulamentação legal. Inexiste uma legislação, inicialmente em nível federal, regulando a matéria, assim como foi regulamentado, por exemplo, o artigo 163 da Constituição Federal, que trata das finanças públicas.

Em relação ao Município de Capitão Enéas, o controle interno integrado não

funciona, existindo apenas a atuação dos controles em separado nos Poderes Executivo e Legislativo.

No que se refere à implementação desse tipo de controle, pode-se dizer que é possível a partir de regulamentação legal apropriada. Já existe a atuação do Poder Executivo no sentido de criar tal regulamentação. Um grupo de estudo elabora desde 2006 uma proposta para a criação do controle interno de forma integrada entre os Poderes Executivo e Legislativo, que deverá ser encaminhada ao Poder Legislativo ainda no primeiro semestre do ano de 2008.

A efetivação do controle interno integrado pelos Poderes Executivo e Legislativo no Município de Capitão Enéas - MG é possível a partir da criação de um órgão central que será responsável pela regulação e coordenação das atividades relativas ao controle, sem ferir o disposto no artigo 7º da Constituição Federal, no tocante à independência dos Poderes. ■



Luciano Neres Rodrigues.
Contador graduado pela Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes. Especialista em Controladoria Pública Municipal pelo Centro Universitário do Sul de Minas - UNIS/MG.

Especialista em Controladoria pela Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes. Especialista em Gestão Fiscal pelo Centro Universitário Newton Paiva. Consultor Contábil da Contas Contabilidade e Consultoria Ltda. Controlador Geral do Mun. de Capitão Enéas - MG.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Adelia Martins de. *Cair de Curso - Pós-Graduação em Controladoria Pública Municipal - Aspectos Legais e Funcionamento do Controle Interno*. Unis/MG, 2007.
- ARIBADI, Nilton de Aquino. *Contabilidade Pública na Gestão Municipal*. São Paulo: Atlas, 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado. Promulgada em 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Lei Complementar 101, de 04/05/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 05/05/2000, Seção 1, p. 1.

_____. Lei Federal n. 4.320/64, de 17/03/1964. Estabelece normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil, Poder Legislativo*. Brasília, DF, 27 mar. 1964, Seção 1, p. 2.745.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Princípios Fundamentais de Contabilidade e Normas Brasileiras de Contabilidade*. 3. ed. Brasília: CFC, 2001.

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael F. *Teoria da Contabilidade*. Tradução: Antônio Zoratto Serventim. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HOLLANDA, A. B. *Dicionário Aurélio Escolar da Língua Portuguesa*, 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

NAGEL, José. A fisionomia distorcida do Controle Externo. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, edição 04. ano - 2002.

REIS, Heraldo da Costa. *Sistema de controle interno e avaliação do desempenho governamental com utilização das informações contábeis*. Instituto Brasileiro de Administração - IBAN. Escola Nacional de Serviços Urbanos - ENSUR, Rio de Janeiro, 2000.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. *Controle interno e paradigma gerencial*. Brasília: ENAP, 1997.

ROCHA, Lincoln Magalhães do. A função controle na administração pública - controle interno e externo. *Fórum administrativo*. Belo Horizonte, v. 1, n. 2, 2001.

SLONSKI, Valmor. *Controladoria e Governança na Gestão Pública*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2005.