

A implantação do sistema de controle interno em órgãos públicos como tecnologia de redução do Conflito de Agência Pública/Governamental

The implementation of the internal control system in public bodies as technology reducing Conflict Public Agency / Government

Paulo Roberto Galvão

FIPE Contas Públicas

pgconsultoria2014@gmail.com

Resumo:

A crescente onda de escândalos de corrupção em órgãos públicos, aliada ao descontentamento da sociedade em relação à qualidade dos serviços públicos oferecidos pelos Governos traz a tona a necessidade de se discutir as ferramentas de Gestão necessárias para que se possa garantir as “Melhores Práticas de Governanças nos Órgãos Públicos”. As características da Gestão Pública no Brasil são fortemente influenciadas pelos Princípios da Legalidade, Eficiência, Eficácia, Efetividade, Economicidade, Transparência, entre outros, também o formato dos mandatos (quatro anos, passível de uma reeleição) influenciam nas questões de planejamento estratégico. No que diz respeito ao Controle, a legislação define claramente as atribuições dos órgãos de controle interno e externo, que necessitam muitas vezes de efetividade, haja vista que em alguns casos estão constituídos de “direito”, mas não de “fato”. Um Sistema de Controle Interno implantado, não só para atender aos quesitos legais, que sirva de ferramenta de apoio à gestão pode reduzir consideravelmente os conflitos de agência e ainda ser o responsável por garantir a transparência dos atos do Poder Público, garantindo a austeridade e Governança da Gestão.

Palavras Chave: Controle Interno, Governança, Transparência, Gestão Pública e Conflito de Agência.

Abstract:

The rising tide of corruption scandals in government agencies, together with the discontent of society regarding the quality of public services provided by governments brings out the need to discuss the management tools necessary to be able to guarantee the "Best Practices governances in Public Agencies ". Features of Public Management in Brazil are strongly influenced by the principles of legality, efficiency, efficacy, effectiveness, economy, transparency, among others, the terms of format (four years, subject to re-election) influence on strategic planning issues.

With regard to control, legislation clearly defines the functions of the organs of internal and external control, which often require effectiveness, given that in some cases are made up of "right", but not "fact." An implanted internal control system, not only to meet legal questions to serve as a management support tool can significantly reduce agency conflicts and still be responsible for ensuring the transparency of the acts of the government, ensuring austerity and Governance Management.

Keywords: Internal Control, Governance, Transparency, Public Administration and Agency Conflict.

1. INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo, onde a sociedade assume papel preponderante, a relação entre Estado, Governo e Sociedade cada vez mais necessita de harmonização e equilíbrio. O controle da Contas Públicas é essencial para garantir a correta aplicação dos recursos públicos, no interesse social, bem como para evitar a voracidade da arrecadação de tributos, o que além de oneroso ao cidadão e às empresas é extremamente pernicioso à economia.

A sociedade global vive momentos onde Governos, empresas públicas e até mesmo a iniciativa privada são flagradas recorrentemente em atos de corrupção e desvios dos recursos públicos, recursos estes que deveriam ser aplicados em necessidades básicas da sociedade, como na educação, na saúde, em infraestrutura etc.

Isso causa um enorme conflito de interesse entre os agentes envolvidos no processo, ou seja, a sociedade, o Governo e o Estado, tornando-se necessária a adoção de medidas que visem adequar o modelo de gestão pública de forma a cumprir seu papel legal e social. Para tanto é fundamental que o gestor público esteja atento aos modelos e ferramentas existente, de forma a definir um modelo de gestão adequado e disseminar a cultura organizacional com base na Missão, Visão e nos Valores Institucionais.

Para viabilizar qualquer modelo de gestão, seja na área pública ou privada, é imperioso que exista um planejamento, a execução e o controle, esse último deve ocorrer concomitantemente com a execução e não a posteriori.

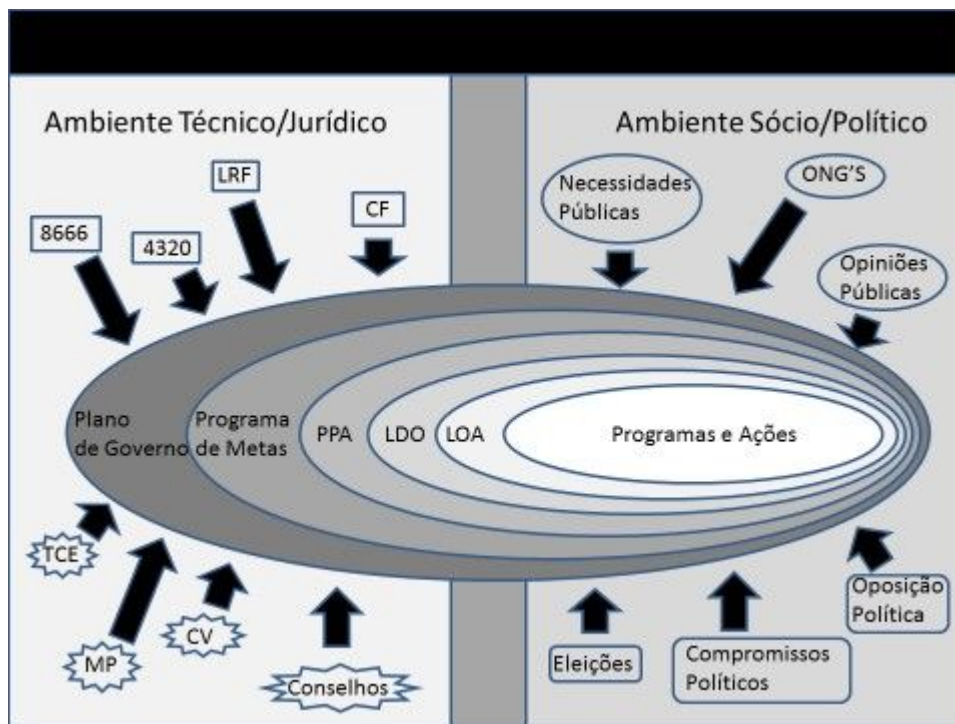
Diferentemente da iniciativa privada, na gestão pública, a tecnologia, ou o conjunto de saberes, necessária para que esta seja exitosa exige algumas premissas que devem ser observadas na elaboração do Planejamento Estratégico, a saber:

O Plano de Governo é a primeira e principal premissa, pois trata-se de um compromisso assumido pelo então candidato, por ocasião de sua campanha eleitoral, e que deve ser cumprido ao longo de sua gestão (Princípio da Efetividade).

Tem-se ainda nos Princípios Gerais da Administração Pública, outra premissa que deve ser seguida à risca pelo gestor, pois seus atos devem estar pautados pela legalidade, eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, transparência, entre outros.

Outro aspecto interessante que permeia a gestão pública é a análise do cenário, onde temos um ambiente interno composto pelas peças de planejamentos (programa de governo, programa de metas, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei de orçamento anual) e um ambiente externo dividido entre técnico/jurídico e sócio/político que afetam diretamente a execução do planejado, tornando indispensável um rigoroso controle. A figura 1 representa o Macro Ambiente da Gestão.

Figura 1: Macro Ambiente da Gestão



Fonte: do autor

A Figura 1 apresenta na sua parte central várias circunferências, que representam as peças de planejamento estratégico, tático e operacional, começando pelo Plano de Governo, compromisso assumido pelo gestor com a sociedade, passando pelo Programa de Metas que nada mais é que o Planejamento Estratégico da área pública e as peças orçamentárias exigidas por Lei, Plano Plurianual (planejamento tático que define prioridade e metas) e Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Orçamento Anual (planejamento operacional, focado no orçamento de curto prazo) chegando à execução dos programas e ações.

Nesse ambiente interno é possível, pelo Sistema de Controle Interno, fazer o monitoramento da Metas, via indicadores de desempenho ou de falha, conferindo-se a eficiência e a eficácia da gestão, bem como a execução dos programas e ações, verificando-se a efetividade do plano de governo.

No plano periférico das circunferências, observa-se dois hemisférios, o da esquerda representa um ambiente técnico/jurídico, onde vê-se os órgãos de fiscalização e controle externos (Tribunais de Contas, Ministérios Público, Legislativo, Conselhos etc) e do lado direito um ambiente sócio/político, onde costumam ocorrer as pressões da sociedade, civil e organizada, e das organizações não governamentais, bem como de elementos políticos como partidos, aliados ou de oposição, alianças etc.

Neste ambiente o Sistema de Controle Interno tem ação fundamental na verificação da execução dos programas e ações em relação ao que foi planejado, garantido as prioridades, em detrimento de outros interesses. Isso pode não só garantir ao gestor a aprovação de suas contas e evitar penalidades, como também evitar desgastes políticos, dando ao gestor pareceres que justifiquem eventuais negativas a demandas políticas e até mesmo sociais, mas de interesses minoritários ou individuais.

Objetivo Geral:

O presente artigo tem por objetivo demonstrar a importância da implantação de um Sistema de Controle Interno em Órgãos Públicos, não só para o atendimento das exigências legais, mas para se definir uma tecnologia de gestão capaz de reduzir conflitos de interesse entre os Agentes (Governo) e Principal (Sociedade e Estado).

Também busca demonstrar que a falta de controle interno pode fomentar as práticas de corrupção e descontrole dos gastos públicos, bem como o cumprimento de metas e objetivos delimitados pelos Planos de Governo.

O Controle Interno no Brasil

O Controle Interno no Brasil ainda é visto por muitos gestores como mera formalidade e, o mais grave, é desconhecido pela sociedade, sua abrangência, utilidade e importância é subestimada por ambos.

Embora a legislação vigente no Brasil, desde muito, venha exigindo a implantação de um “Sistema de Controle Interno”, os governantes negligenciam o ordenamento jurídico ou tentam ludibriá-lo, criando “pseudo” estruturas de controle, muitas vezes para atender a apontamentos dos órgãos de fiscalização externa.

Atualmente alguns órgãos vem exercendo uma pressão no sentido de que a implantação do Sistema de Controle Interno se faça, de fato e de direito, nos órgãos da Administração Pública, principalmente o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados, mediante apontamentos e ameaças de reprovações das Contas do Gestores.

No entanto, o que ainda falta ser compreendido pelos gestores públicos é que o Controle Interno, uma vez implantado de forma sistêmica, pode ser um grande aliado, ou ainda a melhor ferramenta de apoio ao gestor em suas tomadas de decisão.

Obrigações Legais:

No campo da legalidade vale destacar que a legislação vigente apresenta um verdadeiro arsenal de leis que, em tese, obrigam a implantação do Controle Interno nos órgãos públicos:

Lei 4.320/1964

A lei 4.320/1964 dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e tratado do Controle Interno em Capítulo II:

CAPÍTULO II - Do Controle Interno

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75. Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

Constituição Federal

A Constituição Federal de 1.988 em seus artigos 31, 70 e 74 inova o conceito de Controle Interno anteriormente previsto na mencionada lei 4.320/1964 introduzindo o termo “Sistema”:

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.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

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.

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.

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.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

A Constituição define as atribuições, responsabilidades e autonomias fundamentais ao bom funcionamento do Sistema de Controle Interno.

A lei que rege os processos de Licitação, a lei 8.666 como é conhecida, também trata da obrigatoriedade do Controle Interno, no que concerne os atos dos processos licitatórios:

Art. 102. Quando em autos ou documentos de que conhecerem, os magistrados, os membros dos Tribunais ou Conselhos de Contas ou os titulares dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de qualquer dos Poderes verificarem a existência dos crimes definidos nesta Lei, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

Observa-se que a lei 8.666 dá ao Controle Interno poderes equiparados aos dos órgãos de controle externo, podendo inclusive obstruir processos licitatórios eivados de vícios. A referida lei coloca ainda o Controle Interno como fonte de intervenção do cidadão e empresas interessadas nos processos de licitação para garantir a legalidade e legitimidade dos processos.

Lei Complementar 101/2.000

A Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF como é conhecida, nos seus artigos 54 e 59 complementa a Constituição Federal no que diz respeito às atribuições do Sistema de Controle Interno:

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 59. 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, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4o e no art. 9o;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2o, 3o e 4o do art. 39.

Implicitamente, o § 1º do Artigo 1º da LRF já nos remete ao Controle Interno, quando menciona a ação planejada e transparente, que visa prevenir riscos e corrigir desvios:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Existem outras leis e normas, como por exemplo: Lei da Transparência, Lei de Acesso à Informação, Constituições Estaduais etc. que, por si só, justificam a implantação de um Sistema de Controle Interno nos órgãos Públicos, no entanto, mais do que uma exigência legal pode-se dizer que o momento atual traz uma exigência moral para o gestor público, quanto à implantação do Sistema de Controle interno, haja vista que dentre suas obrigações, talvez, a mais importante é a de se garantir a “Transparência” dos atos do poder público.

Gestão Pública

Do ponto de vista da Gestão (planejamento, execução e controle) o Sistema de Controle Interno deve atuar de forma detectiva, preventiva e corretiva, afim de garantir que as ações previstas no planejamento estratégico sejam executadas dentro da legalidade, respeitando a cronologia, as prioridades e os princípios gerais da administração pública.

O monitoramento das metas de governo e das metas fiscais, mais do que exigência legal e constitucional é necessário para se garantir a eficiência, eficácia e efetividade da gestão, portanto, a utilização de indicadores, metas e métricas devem fazer parte da rotina do Sistema de Controle Interno.

Governança Pública/Governamental

A Governança Corporativa baseia-se nos pilares da isonomia, transparência, compromissos com os resultados (prestação de contas) e cumprimento das normas. A Governança Pública/Governamental, além dos elementos utilizados na Governança Corporativa, aplicada

ao setor privado, tem como ingrediente adicional o fiel cumprimento aos Princípios Gerais da Administração Pública.

Outro aspecto que a diferencia da Governança Privada é o que diz respeito à Teoria da Agência, enquanto que na iniciativa privada: esta se caracteriza pelo conflito de interesse ente Principal (proprietário) e Agente (os Dirigentes contratados), a Teoria da Agência Pública/Governamental tem como Principal a Sociedade e a Estrutura de Estado e como Agente o Governo (contratado pelo voto para Dirigir o Estado).

As demandas da sociedade e mesmo dos servidores de carreira (estrutura de Estado) são infinitas, enquanto que os recursos públicos são finitos, a adequação da utilização dos recursos para fazer face às demandas, dentro das limitações, só será possível se houver um fiel cumprimento entre aquilo que foi acordado, planejado e validado pelo voto, e o que for executado.

Nesse contexto surge o Sistema de Controle Interno como “fiel da balança”, pois sua missão é a de garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma correta, respeitando o planejamento, a legislação e garantindo a supremacia do interesse público sobre os interesses individuais.

Controle Interno aplicado à Gestão

Para que se possa atender às boas práticas da gestão, deve-se observar algumas premissas, em relação ao Sistema de Controle Interno. Primeiramente a ideia de “Sistema” e não de departamento ou de “pessoa”. Nessa linha, vale lembrar que a Teoria de Sistema se baseia na relação entre elementos, com objetivos comuns e que estão inseridos em um ambiente.

Outras características não menos importante é a autonomia e independência do Sistema de Controle Interno em relação aos demais sistemas e subsistemas da organização, ou seja, este Sistema, estruturalmente, deverá estar subordinado a mais alta direção da organização.

Também é indispensável que o Sistema de Controle Interno seja constituído com “Órgão de Estado” e não como “Órgão de Governo”, ou seja sua estrutura deve ser composta por cargos efetivos (de carreira) com atribuições, responsabilidades e remuneração definidas em lei, garantindo assim sua perenidade, pois caso contrário a cada troca de Governo corre-se o risco de a estrutura ruir ou ser consideravelmente fragilizada, de acordo com interesses do Governo.

Garantir que os Princípios da Administração Pública sejam respeitados também é prerrogativa do Sistema de Controle Interno, o artigo 37 da Constituição Federal deixa clara esta atribuição:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte...

A missão do Controle Interno nesse contexto é formalista, no que diz respeito ao controle da legalidade dos atos, mas fundamentalmente gerencial, pois garantir a publicidade, a eficiência e os demais princípios requer o controle de Metas e Resultados, o que só é possível por meio de técnicas de gestão e demais ferramentas aplicáveis às boas práticas da gestão.

Dentre os Princípios a serem observados cabe destacar o da Transparência Pública, que muitas vezes é confundido com o da Publicidade. Nesse sentido o papel do Controle interno é o de garantir que ambos sejam cumpridos, pois o primeiro implica na obrigação de o gestor dar publicidade divulgando dados e informações de interesse público, normalmente fazendo publicações na Imprensa Oficial, em sites oficiais e outros meios de comunicação.

Mas isso não se confunde com a Transparência, que pode ter um caráter Ativo, quando de iniciativa do próprio poder público, ou Passivo, quando demandado pela sociedade. Mas não é só esta a diferença, pois a Transparência transcende a Publicidade, pois não se trata apenas de dar publicidade aos atos, dados e informações da coisa pública. A Transparência pressupõe que é dever do poder público dar à Sociedade “Conhecimento” de todos os fatos e atos por ele praticados e o Conhecimento significa dar aos dados e as informações inteligibilidade e aplicabilidade, ou seja, o usuário deve entender e saber o que fazer com os dados e as informações.

Também, do ponto de vista da gestão, o Controle Interno deve garantir a aplicação dos “quatro Es”: Eficiência, Eficácia, Efetividade e Economicidade, são princípios da administração pública que exigem que o gestor busque aperfeiçoar seus processos, no sentido de consumir o mínimo dos recursos na busca de seus resultados (Eficiência), que os resultados planejados e as metas estabelecidas sejam alcançados (Eficácia), que os compromissos, na forma de programas e ações de Governo, sejam cumpridos (Efetividade) e que nas relações de consumo dos recursos públicos se obtenha a melhor relação Custo X Benefício (Economicidade).

Como se pode observar são gigantescos os desafios de um Sistema de Controle Interno para que ele possa cumprir suas atribuições e atender aos anseios tanto da gestão pública como da sociedade. Por isso, o projeto de implantação do Sistema deve prever e dimensionar da melhor forma possível os recursos necessários, lembrando que quando se falar em recursos de qualquer projeto se fala, no mínimo, em recursos financeiros, recursos humanos, recursos tecnológicos e infraestrutura.

Nesse diapasão, os recursos financeiros dependerão de previsão orçamentária e irão balizar os investimentos que serão feitos na contratação de pessoal, se for o caso, capacitação de pessoal, infraestrutura necessária e tecnologia da informação.

A Tecnologia da Informação a serviço da Governança

A mesma relação que existe entre as demandas da sociedade e os recursos públicos existe entre o volume e a complexidade dos processos a serem controlados e os recursos humanos disponíveis para controlá-los.

A carreira pública vem enfrentando dificuldades em fidelizar os servidores, por vários motivos, o que ocasiona um grande “*turnover*” (rotatividade), o que compromete o nível de qualificação da mão-de-obra. A falta ou a limitação de ferramentas tecnológicas adaptadas à realidade da gestão pública, disponíveis no mercado, é outro complicador do processo da melhoria da gestão pública.

Nesse contexto, como parte do processo de implantação do Sistema de Controle Interno, é importantíssima a definição de uma ferramenta tecnológica que possa dar suporte às atividades de seus integrantes.

Riscos e Fraudes

Dentre as principais atribuições do Controle Interno estão a Gestão de Risco e a prevenção às Fraudes, contingências iminentes na administração pública. No que tange os riscos pode-se dizer que, por se tratar da probabilidade de ocorrência de um evento fortuito, não se pode eliminá-lo, porém é perfeitamente possível se fazer uma gestão quanto à probabilidade de sua ocorrência e os impactos que venham a causar na gestão pública.

Já na questão das Fraudes, por se tratar de ação deliberada com o intuito de enganar o outro para obter benefício próprio ou a terceiros, o que pode ocorrer de várias maneiras desde a falsificação de documentos, burla de processos ou procedimentos entre outros, os cuidados devem ser redobrados.

As fraudes têm como característica fundamental o dolo, ou seja, a intenção, por isso mesmo é caracterizada como crime e deve ser combatida em todas as esferas do Poder Público, bem como na iniciativa privada, os casos mais comuns na área pública são os de corrupção ativa e passiva.

Corrupção uma chaga na Gestão Pública

Para que exista corrupção é necessário que exista um corruptor e um corrupto, onde o corruptor atua como agente ativo no processo, normalmente corrompendo os políticos e agentes públicos e os corruptos são aqueles que se deixam corromper.

É fato que a corrupção é uma prática antiga e que ocorre em todas as áreas, sejam públicas ou privadas, mas nos últimos tempos ao que parece ela vem se aprimorando e se institucionalizando.

O que se observa, no entanto, é que na maioria dos casos que estão sendo tornados públicos nota-se a inexistência de mecanismos sistematizados de controle interno, o que facilita as práticas de desvios de recursos e de finalidades dos órgãos públicos.

A corrupção sistêmica é responsável direta pelos desvios dos recursos públicos e, conseqüentemente, da ineficiência e ineficácia da gestão pública. A aplicação inadequada dos recursos faz com que serviços essenciais deixem de ser ofertados à sociedade, a falta de recursos ocasionada pelos desvios leva ao atraso ou mesmo falta de pagamento aos fornecedores, o que gera uma série de problemas na economia, provocando um ciclo vicioso.

O Estado tem uma série de obrigações para com a sociedade (Saúde, Educação, Segurança, Desenvolvimento entre outros), tais obrigações necessitam de recursos públicos para sua execução. Duas são as fontes dos recursos públicos, as chamadas Receitas Originárias, que são aquelas que originam do próprio patrimônio público e as Receitas Derivadas, que são aquelas que derivam do patrimônio do particular, ou sejam, os tributos.

Toda vez que os recursos públicos são desviados faltam recursos para as necessidades básicas, assim só restam duas soluções ou se aumenta a arrecadação, via aumento da carga tributária ou se reduz os gastos.

A economia atual não suporta mais aumento de tributos, vez que temos uma das mais elevadas cargas tributárias do mundo e os serviços públicos estão longe de figurarem no ranking dos melhores do mundo.

O que resta aos gestores então é a redução das despesas, mas conforme anteriormente comentado as demandas são infinitas e os recursos escassos. Então, qual a solução?

A resposta está na qualidade dos gastos públicos. A qualidade se mede pela satisfação do “cliente”, no caso a sociedade, para que se possa dizer que tem qualidade deve-se atender ou até mesmo superar as expectativas dos clientes.

E a qualidade no setor público só poderá ser alcançada se o gestor considerar as prioridades e os princípios da administração e é nesse ponto que o Sistema de Controle Interno pode contribuir.

Gerenciar riscos, evitar fraudes, garantir a legalidade e legitimidades dos atos, monitorar as metas fiscais, os programas de governo podem garantir ao gestor a aprovação das contas e do ponto de vista político a imagem da austeridade.

Desafios na implantação

O processo de implantação do Sistema de Controle Interno deve ser considerado com um grande projeto da Gestão Pública, que trará vantagens ao gestor, aos servidores, aos órgãos de fiscalização externa e, fundamentalmente, à sociedade.

Este projeto deve ser elaborado em etapas bem definidas, com o objetivo de se atingir o melhor resultado e o convencimento dos atores envolvidos, haja vista que o Chefe do Executivo deve comprar a ideia, o Legislativo deve aprovar o Projeto de Lei, os Servidores deverão se adequar a uma nova realidade e a sociedade contará com uma ferramenta de fomento à transparência.

Etapas da implantação

1) Diagnóstico:

Esta etapa tem por objetivo o conhecimento da situação atual do órgão, o levantamento de suas necessidades e suas disponibilidades e restrições para que se possa efetuar a implantação de fato e de direito do Sistema de Controle Interno;

2) Elaboração e aprovação do Projeto de Lei:

Com base no relatório do Diagnóstico, deve-se elaborar um Projeto de Lei que defina a estrutura, a criação dos cargos, a definição das atribuições, das responsabilidades e da remuneração dos integrantes, bem como a justificativa para o Poder Legislativo aprovar o Projeto de Lei;

3) Implantação de Fato:

Após a aprovação da Lei do Controle Interno (implantação de Direito), deve-se adequar a estrutura, inclusive física, preencher os cargos, capacitar os servidores, mapear os processos, elaborar o Mapa de Risco;

4) Definição da Ferramenta Tecnológica:

Com base na definição dos processos e estrutura do Controle Interno, definir os requisitos e as funcionalidades de uma ferramenta tecnológica capaz de dar suporte às atividades de rotina do Sistema;

5) Aquisição da Ferramenta:

Com base nas definições, adquirir ou desenvolver uma ferramenta tecnológica adequada, capacitar a equipe técnica para a utilização da ferramenta.

Considerações Finais

Diante de todo o exposto pode-se inferir que a gestão pública necessita aprimorar seu processo de gestão, principalmente no quesito “Controle Interno”, por se tratar de uma ferramenta elementar na busca da transparência e evidenciação dos resultados e dos atos públicos.

À medida em que os órgãos de fiscalização externa obrigarem os gestores públicos a implantar um Sistema de Controle Interno e esses o fizerem de forma eficiente e eficaz, a qualidade dos gastos públicos tende a aumentar.

Um Sistema de Controle Interno implantado de fato e de direito, com autonomia e independência, com característica de órgão de Estado, que lhe garanta a perenidade, com servidores capacitados e ferramentas tecnológicas adequadas pode contribuir para se estancar o processo de deterioração da gestão e das Contas Públicas.

Em um modelo de gestão pública onde temos de um lado um Governo extremamente inchado, com aparelhamento da máquina pública (com cargos comissionados distribuídos

indistintamente, sem critérios técnicos, com objetivos exclusivos de se ampliar o poder), e do outro uma estrutura de Estado precária, com pessoal sem capacitação, sem equipamentos e estrutura adequada, sem motivação e uma sociedade desinformada e desinteressada, o conflito de Agência Pública/Governamental é inevitável.

Por outro lado, uma Gestão Pública é pautada nos princípios fundamentais, que valorize e invista nos servidores de carreira e nas prioridades de interesse coletivo, que zele pela austeridade, transparência e não tenha medo de ser controlada, por Sistema de Controle que além de dar suporte à Gestão ofereça à sociedade acesso a mecanismos de transparência Pública, tende-se a um equilíbrio entre Principal (Sociedade e Estado) e Agente (Governo), minimizando-se o conflito de Agência Pública/Governamental e otimizando-se os resultados da gestão.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964;

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988;

BRASIL. Lei 8.666 de 21 de junho de 1993;

BRASIL. Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000

GALVÃO, Paulo Roberto ; GIL, Antonio de Loureiro ; OLIVEIRA Jr, Roberto de. Gestão Pública Municipal de Alto Desempenho - Governança e Controladoria Municipal. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

GALVÃO, Paulo Roberto ; GIL, Antonio de Loureiro ; OLIVEIRA JUNIOR, R. ; GALVÃO, Paulo Roberto . Melhoria na Gestão Pública Municipal na busca de alto desempenho. REVISTA ACADÊMICA FACULDADE ANGLO ANO II 2013 NÚMERO 0004 2013 SETEMBRO 2015 , v. ANO II, p. 90-119, 2015.