

1. INTRODUÇÃO

A busca incessante por uma gestão pública mais eficiente, assim como o equilíbrio fiscal nas contas públicas, teve início, no início da década de 90, quando os governantes começaram a ter uma preocupação maior com o controle da administração pública; razão essa que motivou o presente trabalho, havendo a necessidade de enfocar o assunto ressaltando sua importância na atualidade.

O presente trabalho tem a finalidade de mostrar a importância do Controle Interno na Gestão Pública Municipal, visto que pode prevenir irregularidades observando a legislação aplicável aos municípios. Administração Pública passou por uma grande transformação com a Lei Complementar nº 101/00, ela busca o equilíbrio entre receitas e despesas e a estagnação da dívida pública, atribuindo um rígido controle ao gasto público e ao administrador que o faz.

Os controles internos funcionam como um sistema de freios no interior de cada poder é uma ferramenta imprescindível para a eficiência e eficácia de uma administração. O controle interno não deve existir somente para atender a legislação, mas como órgão que venha possibilitar de fato, um efetivo controle de possíveis irregularidades, impropriedades, que existam na Administração Pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal 101/00, já está em vigor há 12 (doze) anos, mas os veículos de comunicação têm trazido diversos casos de mau uso do dinheiro público em muitos municípios. Isso ocorre devido à ausência de Sistema de Controle Interno com profissionais com grande domínio da legislação aplicável aos municípios.

Para o desenvolvimento do trabalho, adotou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica. Quanto à abordagem, optou-se por uma análise teórica, ancorada nos seguintes procedimentos: Pesquisa Bibliográfica a partir da revisão de literatura sob a temática abrangendo enciclopédias, coleções, livros, artigos, revistas e jornais on-line, retirados de bibliotecas digitais de universidades como: USP E PUC, enquanto a pesquisa documental valeu-se de informações colhidas de trabalhos públicos e privados.

As publicações encontradas serão organizadas como pesquisa e de revisão e, posteriormente, categorizadas. A revisão bibliográfica será feita mediante análise acurada da literatura aplicada, extraíndo-se os pontos relevantes ao tema explicitado, com o fim de justificar as ações apresentadas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As transformações apontam para um redirecionamento dos objetivos da organização, antes voltados para o controle da produção, (...) para outra baseada na informação e na tecnologia e os hospitais e demais serviços de saúde não fugiram em adotar igualmente esta tendência, valorizando ainda a descentralização administrativa a comunicação informal e a flexibilidade nos processos assim como o estímulo à criatividade. (GUIMARÃES, 2004)

Desde o início do século, as empresas foram organizadas a partir dos princípios da Teoria Científica, cujo precursor, Frederick Taylor, preconizava a divisão do trabalho, a disciplina, a racionalização dos métodos e sistemas de trabalho e a padronização da produção. Para garantir que os padrões de produção de produtos fossem atingidos, sugeriu a seleção, treinamento e o controle dos trabalhadores, incluindo o pagamento pela produção gerada em cada um deles. (GUIMARÃES, 2004)

Henry Fayol, buscando a racionalização da estrutura administrativa, propõe a adoção de uma estrutura adequada e de um funcionamento compatível com essa estrutura. Fayol salienta o princípio da unidade de comando, da divisão do trabalho, da especialização e da amplitude de controle. (CHIAVENATO, 2011)

Na década de 30, a administração passou a valorizar o recurso humano, correspondendo a um deslocamento da ênfase na organização formal para a informal, entendida como o conjunto das relações sociais não previstas em regulamentos e organogramas e nas relações de trabalho, caracterizada pela espontaneidade e pela falta de objetivo comum.

Na década de 60, a Teoria de Sistemas, conforme por Kurgant apud Chiavenato (2011), foi introduzida na análise organizacional, fundamentando-se na premissa de que os sistemas existem dentro de sistemas, são abertos e suas funções dependem de sua estrutura. Nesse contexto, sistema é entendido

como um conjunto de partes que se relacionam, cujos objetivos fazem com que o arranjo das partes não ocorra ao acaso.

Os modelos contemporâneos de administração, conduzidos por estratégias que permitem a flexibilização nos processos de produção, propiciam uma análise e um diagnóstico do ambiente, dando aos gerentes condições para antecipar o futuro e reduzir riscos e incertezas na tomada de decisão. As empresas deverão ser capazes de atender às demandas do mercado em tempo hábil, respondendo à clientela e ao avanço tecnológico, tornando suas empresas cada vez mais competitivas e garantindo, desta forma, o desenvolvimento institucional.

Segundo Drucker, (1986), como nossa sociedade está se tornando rapidamente uma sociedade de organizações, todas as instituições terão de fazer com que o atendimento de valores, crenças e propósitos sociais básicos seja um importante objetivo de suas atividades contínuas e não uma responsabilidade social que restrinja ou se situe fora de suas funções fundamentais.

Assim, conforme coloca Motta, (1975), a sociedade moderna requer um tipo todo especial de personalidade, na qual esteja presentes a flexibilidade, a resistência à frustração, à capacidade de adiar as recompensas e o desejo permanente de realização. A flexibilidade torna-se mais do que uma necessidade em um tipo de vida em que tudo se transforma rapidamente. A grande tolerância à frustração e a capacidade de adiar as recompensas agem como compensações à necessidade que o homem tem de se entregar a tarefas rotineiras na organização, esquecendo-se de suas preferências e laços pessoais.

As organizações, para Morgan, (1996), são consideradas como mini-sociedades que têm os seus próprios padrões distintos de cultura e subcultura, podendo ser vistas como um grupo bem integrado ou uma família que acredita no trabalho conjunto. As organizações são criadas com a função de suprir alguma necessidade do Homem e, para isso, precisam de uma estrutura de pessoas nela envolvidas, pertencentes à sociedade global. Elas nascem a partir de idéias de pessoas com potencial suficiente para levar consigo um grupo de colaboradores. Desta forma, é inegável que a organização seja uma expressão cultural, uma reprodução próxima de seu fundador, pois seu alicerce

fundamenta-se nos valores iniciais trazidos pelo fundador para constituí-la e administrá-la.

O indivíduo, ao iniciar uma atividade em uma organização, traz consigo todo um conjunto de expectativas que anseia concretizar, objetivando a sua auto-realização. Por outro lado, a organização também espera ser capaz de satisfazer às suas necessidades, criando princípios que norteiem o comportamento de seus empregados (CAVEDON, 1988). As organizações estabelecem a sua cultura e a sua subcultura considerando a sua natureza institucional, o momento histórico da sua criação, bem como os elementos que a irão constituir. Este grupo de componentes se articula entre si de forma a consolidar a cultura organizacional (XAVIER Apud CAVEDON, 1988).

Segundo Taylor, (1966), o "máximo de prosperidade somente pode existir como resultado máximo de produção". Uma organização de trabalho, diz ele, em que cada operação é cientificamente analisada, conduz à melhor e única maneira de realizar uma tarefa com o menor esforço humano. Como resultado, obtém-se maior produtividade dos homens, das máquinas e, conseqüentemente, menor inversão de capitais. De acordo, ainda, com Taylor, (1966), há uma correlação entre a prosperidade do empregado e a do empregador: ambos mantêm uma relação de dependência, necessitando um do outro para sua sobrevivência. Assim sendo, para o autor é "preciso dar ao trabalhador o que ele mais deseja - altos salários - e ao empregador também o que ele realmente almeja - baixo custo de produção".

Segundo Mary Parker Follet, (*apud* MOTTA, 1975), existem três métodos de solução do conflito entre empregados e empregadores: 1) o método da força; 2) o método da barganha, e; 3) o método da integração. Na Escola da Administração Científica, pensava-se na solução dos conflitos em termos de força, sendo que para Mary Follet, a melhor solução seria através da integração entre empregados e empregadores. Assim, sobre esta base é que a Escola das Relações Humanas construiu o seu edifício teórico, estabelecendo como objetivo, aumentar a lucratividade através da diminuição dos custos oriundos dos conflitos internos à empresa.

Uma das limitações está no fato de os organismos vivos estarem num meio concreto, enquanto que as organizações e a sociedade podem ser vistos como fenômenos construídos socialmente, com base nas idéias, crenças e

valores dos seres humanos. Assim, diante do contexto no qual estamos vivendo, faz-se importante a colocação de Pinchot, (1994), ao afirmar que "as organizações, para lidarem com a complexidade e a fluidez do mundo atual, devem possuir uma estrutura mutável, a fim de que se altere conforme os problemas surgidos".

As organizações modernas, para Morgan, (1994) são mantidas por sistemas de crenças que enfatizam a importância da racionalidade, sendo que a sua legitimidade, aos olhos do público depende da habilidade que tenham de se mostrarem racional e objetivamente em ação. Com a mudança das oportunidades e desafios empresariais, as pessoas estão mudando os seus processos de trabalho, as suas relações, o seu relacionamento com as tecnologias e mesmo os valores e as direções adotadas. Assim, a flexibilidade torna-se mais do que uma necessidade em um tipo de vida em que tudo se transforma rapidamente. Portanto, as organizações têm a responsabilidade de não apenas produzirem bem o que se propõem a produzir, mas também de gerarem, na sociedade onde se inserem, princípios fundamentais que conduzam as pessoas a quererem buscar padrões de comportamento condizentes com a realidade atual.

A administração do direito público abrange a atividade de planejar, dirigir, comandar e ainda a atividade subordinada de executar. A Administração é exercida através de ações coordenadas e planejadas, que denominamos de funções administrativas. Segundo Di Pietro (2006, p. 54) a Administração Pública, pode ser utilizada em dois sentidos: "Em sentido formal ou orgânico, compreendem as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer a função administrativa... em sentido material ou funcional, as atividades exercidas pelos referidos entes, nesse sentido a Administração pública é a própria função administrativa, que incumbe ao Poder Executivo".

Bandeira de Mello (*apud* DI PIETRO 2006, p.67) ressalta que:

Indica duas versões para a origem do vocábulo administração. Para uns, vem de *ad* (preposição) mais *ministro*, *as*, *are* (verbo), que significa servir, executar; para outros, *vem de ad manus trahere*, que envolve idéia de direção ou gestão. Nas duas hipóteses, há o sentido de relação de subordinação, de hierarquia.

Quanto a Administração Pública, segundo Meyer (*apud* MEIRELLES 2005) é todo o aparelhamento do Estado, ordenado para a realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas, ou seja, a estruturação legal das entidades e órgãos que irão desempenhar as funções, através dos agentes públicos (pessoas físicas).

Segundo complementa Mello (1979) *apud* Di Pietro (2006, p. 67), "[...] administrar significa não só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo".

A partir dos conceitos de 'Administração', enunciados por Mello e Di Pietro (2006), pode-se inferir que administrar é servir a outrem; gerir os recursos de outrem.

Na lição do mestre Hely Lopes Meirelles (2006), expressão Administração Pública possui uma diversidade de sentidos, mas que no Direito Público, do qual o Direito Administrativo é um dos ramos – a locução *Administração Pública* tanto designa pessoas e órgãos governamentais como a a atividade administrativa em si mesma.

Sobre Administração Pública, explica Di Pietro (2006, p.73) que:

A Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo.

As entidades jurídicas do direito público podem ser constituídas para execução de atividades típicas da Administração pública, por exemplo, as autarquias. Segundo Kohama (2008) a autarquia é o serviço autônomo; criado por lei, com a organização e regulamentação feita por decreto; com patrimônio e receita própria; recebe a execução do serviço público por transferência, agindo por direito próprio pela lei que a cria.

Segundo Moraes (2002, p.91): A Administração Pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, e subjetivamente

como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos qual a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

A administração Pública é a atividade do estado exercida pelos seus órgãos encarregados do desempenho das funções públicas, dentro de uma relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente. Administrar é, assim, o ato de gerir, de governar, inferindo-se como administrador a pessoa que dirige, gerencia ou governa e administrado a pessoa subordinada a um administrador (LIMA, 1953).

Meirelles (2005, p. 64) afirma que:

Administração Pública – Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos (em itálico no original).

Alguns autores, como Canotilho (1998) distinguem duas sínteses fundamentais de Administração Pública, lembrando que a palavra Administração (grafada com maiúscula), significa não a atividade, mas a pessoa (órgão) que exerce. Neste sentido subjetivo, pode ser entendida como sinônimo de Governo; ao passo que administração (grafada com minúscula) é o conjunto de atividades preponderantes executórias de pessoas jurídicas de Direito Público ou delas delegatárias, gerindo interesses coletivos, na persecução dos fins desejados pelo estado.

Conforme assinala, ainda, Meirelles (2005, p. 65): O Governo e a Administração, como criações abstratas da Constituição e das leis, atuam por intermédio de suas entidades (pessoas jurídicas), de seus órgãos (centros de decisão) e de seus agentes (pessoas físicas investidas em cargos e funções). (em itálico no original).

Para Bastos (2000, p. 57): Embora, esteja predominantemente sediada no Poder Executivo, a Administração Pública não se confunde com este. Os seus órgãos de cúpula são de natureza política; conseqüentemente, não

integram a Administração Pública. Tanto os órgãos quanto a própria atividade administrativa existem em função da lei cuja atuação objetivam. Administrar, pois, é tornar concreta, é transformar em realidade a vontade abstrata da lei.

Conforme acrescenta Di Pietro (2006, p.73), "[...] a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo".

O Decreto-Lei nº 200/1967 em seus artigos 3º e 4º define a estruturação da Administração Federal como:

Art. 3º Respeitada a competência constitucional do Poder Legislativo estabelecida no artigo 46, inciso II e IV, da Constituição, o Poder Executivo regulará a estruturação, as atribuições e funcionamento do órgãos da Administração Federal

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) fundações públicas.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Serviço público, conforme explica Di Pietro (2006, p.74), e que será conceituado em seção própria, "é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, sob regime jurídico predominantemente público".

Na visão de Medauar (1998, p. 6): A administração pública são a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo.

"Às vezes, a lei opta pela execução indireta da atividade administrativa, transferindo-a a pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado, que compõem a chamada Administração Indireta do Estado" (DI PIETRO, 2006, p.75).

Nas palavras de Ferraz (1994, p.34): A administração pública é a ocupação de todos aqueles que atuam em nome do povo – em nome da sociedade, que delega de forma legal – e cujas ações têm conseqüências para os indivíduos e grupos sociais

O Governo e a Administração atuam através de suas entidades, órgãos e agentes, ou, como ensina Meirelles (2005, p.732):

A Administração Pública não é propriamente constituída de serviços, mas, sim, de órgãos a serviço do Estado, na gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, a Administração direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura administrativa da União e a Administração indireta é o conjunto dos entes (personalizados) que, vinculados a um Ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público.

Ferraz (1994) afirma ainda que o que hoje entendemos como “Administração Pública” consiste em um conjunto de agências e de servidores profissionais, mantidos com recursos públicos e encarregados da decisão e implementação das normas necessárias ao bem-estar social e das ações necessárias à gestão da coisa pública.

As Entidades da Administração Indireta, conforme explica Meirelles (2005, p. 66), são:

Entidades estatais – São pessoas jurídicas de Direito Público que integram a estrutura constitucional do Estado e têm poderes políticos e administrativos, tais como a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal. A União é soberana; as demais entidades estatais têm apenas autonomia política, administrativa e financeira, mas não dispõem de Soberania, que é privativa da Nação e própria da Federação.

Entidades autárquicas – São pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou. Funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento. As autarquias podem desempenhar atividades econômicas,

educacionais, previdenciárias e quaisquer outras outorgadas pela entidade estatal-matriz, mas sem subordinação hierárquica, sujeitas apenas ao controle finalístico de sua administração e da conduta de seus dirigentes.

Entidades fundacionais – São pessoas jurídicas de Direito Público ou pessoas jurídicas de Direito Privado, devendo a lei definir as respectivas áreas de atuação, conforme o inc. XIX do art. 37 da CF/1988, na nova redação dada pela EC 19/98. No primeiro caso elas são criadas por lei, à semelhança das autarquias, e no segundo a lei apenas autoriza sua criação, devendo o Poder Executivo tomar providências necessárias à sua instituição.

Entidades empresariais – São pessoas jurídicas de Direito Privado, instituídas sob a forma de sociedade de economia mista ou empresa pública, com a finalidade de prestar serviço público que possa ser explorado no modo empresarial, ou de exercer atividade econômica de relevante interesse coletivo. Sua criação deve ser autorizada por lei específica, cabendo ao Poder Executivo as providências complementares para sua instituição.

Entidades Paraestatais – São pessoas jurídicas de Direito Privado que, por lei, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas não exclusivos do Estado. São espécies de entidades paraestatais os serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAI e outros) e, agora as organizações sociais, cuja regulamentação foi aprovada pela Lei 9.648, de 27.5.98. As entidades paraestatais são autônomas, administrativa e financeiramente, têm patrimônio próprio e operam em regime de iniciativa particular, na forma de seus estatutos, ficando sujeitas apenas à supervisão do órgão da entidade estatal a que se encontrem vinculadas, para o controle de desempenho estatutário. São os denominados entes de cooperação com o Estado.

Complementando Meirelles (2005, p. 66), os entes que compõem a Administração Pública são as Entidades Estatais (Administração Direta – União, Estados, Municípios e Distrito Federal através dos Órgãos Públicos), e as Entidades da Administração Indireta (Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas).

De acordo com Meirelles (2005, p. 65), "Entidade é pessoa jurídica, pública ou privada, órgão é elemento despersonalizado incumbido da realização das atividades da entidade a que pertence, através de seus agentes". (em itálico no original).

Conforme conceitua Meirelles (2005, p. 67): Órgãos Públicos – São centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto

desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão na unidade orgânica. Isto explica porque a alteração de funções, ou a vacância dos cargos, ou a mudança de seus titulares, não acarreta a extinção do órgão.

2.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os principais princípios da administração pública são a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência (incluída pela EC 19/1998) e estão inseridos no ‘caput’ do art. 37 da Constituição Federal.

Esses princípios encontram-se no Capítulo VII - Da Administração Pública, especificamente correspondendo a Seção I deste Capítulo, que trata das ‘Disposições Gerais’, deixando evidenciado que a norma ali elencada deve ser observada pelos três Poderes, quando estiverem em suas funções administrativas e para todos os entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), alcançando a administração pública direta e indireta.

O princípio que norteia o Direito Público será o da Legalidade, de que o Estado será obrigado a fazer exatamente aquilo que a lei mandar e só poderá fazer o que a lei expressamente autorizar, diferentemente da liberdade e autonomia que dispõe a iniciativa privada de fazer o que se denomina ‘liberdade negativa’: - pode-se fazer o que a lei não proibir e pode-se deixar de fazer o que a lei não obrigar.

O Princípio da Legalidade, primeiro a ser elencado no rol dos princípios administrativos, dentro do Estado Democrático de Direito, tem como encargo servir como uma medida de exercício de poder, fulcrado em processos jurídicos, pois há no Estado de Direito uma supremacia legal. Isto que dizer que são justamente as leis que governam a máquina estatal, e não verdadeiramente o homem, sendo exigível, desta forma, que haja uma vigorosa observância da lei, essencialmente, não podendo de forma alguma a norma ser violada ou contrariada. Nesse contexto tem-se a noção de que tão somente a lei poderá fazer qualquer tipo de restrição a direitos e garantias, não tendo qualquer outro tipo normativo a atribuição de fazê-lo (JUSTEN FILHO, 2005).

O princípio da Impessoalidade, objeto deste estudo, conforme Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, *Direito Administrativo Descomplicado*, págs. 199/200 possui duas acepções, a primeira, mais tradicional traduz a idéia de que toda a atuação da Administração deve visar o interesse público, impedindo com isso que atos sejam praticados visando o interesse pessoal de quem o pratica.

Alexandrino (2009) ressalta que a impessoalidade é firmada no princípio da Isonomia, o qual estabelece “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Partindo desta determinação o agente público administrador, por ser representante de uma nação, de uma sociedade, de forma universal, deverá por ela gerir, zelar, não havendo qualquer sentido, pelo simples fato do poder emanar do povo, condutas de feição administrativa não serem alinhadas ao benefício da sociedade, sendo atreladas em interesses privados do dirigente público, pois se diz a impessoalidade, em âmbito administrativo, decorrer da indisponibilidade do interesse público.

A segunda acepção, segundo os autores, está ligada à ideia de vedação de pessoalização das realizações da Administração Pública, à promoção pessoal do agente público, previsto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal.

Ao discorrer sobre moralidade administrativa, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, (2006, p. 77), diz:

No entanto, antiga é a distinção entre Moral e Direito, ambos representados por círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e, o menor, ao direito. Licitude e honestidade seriam os traços distintivos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual *non omne quod lices honestum est* (nem tudo que é legal é honesto). (...) no âmbito do direito público, em especial no direito administrativo, no qual penetrou quando se começou a discutir o problema do exame jurisdicional do desvio de poder.

A autora (op. cit) menciona que a imoralidade administrativa estaria ligada à idéia de desvio de poder, pois se entendia que a em ambas as hipóteses a Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. A imoralidade estaria na intenção do agente.

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello³⁹, quis a Lei Maior: “Inibir que a Administração se conduza perante o administrador e modo caviloso, com astúcia ou malícia preordenadas a submergir-lhe direitos ou embaraçar-lhes o exercício e, reversamente, impor-lhe um comportamento franco, sincero, leal”.

Di Pietro (2006), define a moralidade administrativa como o ‘conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’; implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que ‘é imposta de dentro e vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário.’

Pelo princípio da Publicidade os atos praticados pela Administração exigem ampla divulgação, ressalvados casos de sigilo previstos em lei.

Os atos administrativos devem ser Públicos. Parte-se deste princípio para que seja demonstrada uma transparência dos próprios agentes públicos no que tange a prestação de contas de sua administração, para o provimento de informações à coletividade, conforme dita a Carta Magna. Trata-se esta publicidade, mesmo não sendo essência dos atos administrativos, de uma exigência para que os atos que produzam efeitos longínquos tenham eficácia. Entretanto, a própria Carta Política assegura o sigilo de específicas informações quando se entender necessário para a seguridade do Estado e sociedade, simultaneamente. Destarte, a publicidade deve ser usada tão somente para a divulgação dos atos administrativos e jamais para a promoção pessoal do agente público (FIGUEIREDO, 2003).

Para culminar, a Constituição Federal elenca o Princípio da Eficiência, incluído pela Emenda Constitucional nº 19/98. Esse princípio revela a necessidade de fazer-se o mais com menos, de exigir-se que o agente público exerça suas atribuições com presteza.

O ilustre Alexandre de Moraes(1998), sobre o tema destaca:

Assim, o princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma

imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.

Existem, ainda, outros princípios não previstos de forma explícita na Carta Magna.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público que embora não esteja previsto no texto constitucional decorre das instituições adotadas pelo Brasil. Por força do regime democrático e do sistema representativo, presume-se que toda a ação do Estado seja com observância do interesse público, abstraindo-se os interesses privados. Significa, que havendo o conflito entre o interesse público e o interesse privado, prevalecerá o interesse público.

Trata-se de um princípio não expressamente previsto no texto constitucional, mas que, no entanto, é o preceito basilar de normas lá constantes, quais sejam, as do art. 5º, incisos XXIII, XXIV, XXV, que cuidam da função social que a propriedade deve ter, desapropriação por utilidade pública e requisição da propriedade por iminente perigo público, respectivamente, bem como as do art. 3º, inciso IV e art. 184, que dizem respeito à promoção do bem social e desapropriação baseada no interesse social (DE MELLO, 1999).

Obviamente, esse princípio não é absoluto, ante a existência de outros que a ele se sobrepõem como o contraditório, a ampla defesa, devido processo legal, proporcionalidade, etc.

O princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, também implícito, este princípio está presente em qualquer atuação da administração pública e significa que ao administrador é vedada a renúncia a quaisquer direitos que envolvam o poder público ou que onerem a sociedade. A coisa é pública e portanto não cabe ao administrador a utilização da coisa pública como própria. Esse princípio mantém estreita relação com o Princípio da Legalidade, pois deve observar o que a lei determina não podendo o administrador agir fora do que a lei prevê.

Também devem ser observados pela Administração Pública os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, da autotutela, da continuidade dos serviços públicos, e da segurança jurídica (proteção à confiança).

Por derradeiro, cumpre referir que também implícito está o princípio da finalidade, segundo o qual o objetivo a ser alcançado pela Administração Pública é o interesse público.

2.3 CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O controle interno foi inserido no Brasil através da Lei de nº 4.320/64, Decreto Lei de nº 200/67, Constituição Federal de 1988, Lei Complementar nº 101/200 e a Lei de nº 10.180/01.

A institucionalização e implementação do método de Controle Interno não é apenas uma exigência das Constituições Federal e Estadual, mas também uma ocasião para dotar a gestão pública de mecanismos que assegurem, entre outros aspectos, o cumprimento das exigências legais, a proteção de seu patrimônio e a otimização no emprego dos recursos públicos, garantindo maior sossego aos gestores e melhores resultados à sociedade.

O controle interno, no âmbito de uma Prefeitura, visa garantir a integridade do patrimônio público e verificar a conformidade entre os atos praticados pelos agentes públicos e os princípios legais estabelecidos, auxiliando o gestor público na correta aplicação dos recursos, garantindo que os mesmos se traduzam efetivamente em bens e serviços públicos que beneficiem a sociedade, contribuindo para evitar erros, fraudes e desperdícios, observando a execução dos programas de governo e do planejamento, contidos no PPA, LDO e LOA, servindo, também, de elemento informativo para a adoção de medidas corretivas.

As atividades de controle interno se somam às do controle externo, exercidas pelo Poder Legislativo, Tribunal de Contas do Estado e pela Sociedade, na de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Na Administração Pública, segundo Gasparini (2006, p.887), controle:

“É a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria

atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente. No primeiro caso tem-se heterocontrole; no segundo, autocontrole, ou, respectivamente, controle externo e controle interno (em itálico no original)".

A existência de um controle interno que atue como ferramenta de apoio à gestão é imprescindível para assegurar a integridade de uma instituição e prevenir a ocorrência de fatos ilícitos.

Segundo conceitua Botelho (2007, p.27):

"No âmbito da administração pública, Controle Interno é o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público".

O controle constitui poder-dever dos órgãos instituídos por lei dessa missão, principalmente pela finalidade corretiva que possui.

Segundo Mileski (2003, p.112):

"Com o sentido de acompanhar e verificar a regularidade dos procedimentos de Gestão Fiscal, tendo em conta um planejamento elaborado com o atendimento do princípio da transparência, é necessária a existência de um sistema de controle que verifique e exija o cumprimento das normas, limites e obrigações contidas na Lei Complementar 101/2000, a fim de que os atos de gestão fiscal sejam realizados com responsabilidade e atendimento ao interesse público".

Na Administração Pública, todos os que guardam e administram bens ou recursos têm o dever de prestar contas. Neste sentido, o Controle Interno é um importante instrumento de acompanhamento e fiscalização da gestão dos recursos públicos. Não atua apenas para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão, mas, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, busca garantir os resultados pretendidos pela Administração Pública.

2.4 TIPOS DE CONTROLE

Na Administração Pública, a função do controle é exercida em decorrência de diversas imposições constitucionais. Os tipos de controle são: controle externo e interno, de acordo com sua atuação.

O controle externo tem como principal propósito verificar a integridade da Administração, a guarda, a administração e o emprego legal do Erário e o cumprimento da Lei Orçamentária.

Controle externo, conforme apresenta Botelho (2007, p.35), é:

“O controle efetuado por órgão estranho à Administração Pública responsável pelo ato controlado (Ex. Câmara Municipal com auxílio do Tribunal de Contas). Abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente federado”.

O Controle Externo pode ser exercido pelos Poderes Legislativo e Judiciário, Tribunais de Conta, ainda, o Controle Social.

Pelo Poder Legislativo pode ser verificado em casos como a reprovação dos atos do Poder Executivo, onde é formada uma Comissão pelos legisladores para julgar irregularidades, julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo.

Pelo Poder Judiciário pode ser verificado em situações contenciosas entre a Administração Pública e o indivíduo, para toda e qualquer ameaça ou lesão aos direitos, conforme determina o Art. 5.º da CRFB/1988, inciso XXXV.

Controle Social é a participação da sociedade nas ações da Administração Pública, podendo monitorar, acompanhar, avaliar e contribuir para uma Administração transparente, conforme determina o art. 48 da LRF:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Controle social é o controle exercido pela sociedade sobre a Administração Pública, agora com a Lei 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, o controle social ganha mais uma importante ferramenta para exercer sua fiscalização.

O Controle é dito interno quando, segundo explica Mileski (2003, p.140), "[...] a própria Administração procede ao controle sobre seus atos o poder hierárquico que a organiza".

Mileski (2003, p.140) acrescenta que o Controle Interno:

“É a forma que a Administração possui para verificar a regularidade e a legalidade de seus próprios atos, no sentido de se ater aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, em que se inclui, inclusive, avaliação envolvendo a conveniência administrativa do ato praticado”.

Segundo a Instrução Normativa n.º 1, de 6 de abril de 2001, da Secretaria Federal do Controle Interno seção VII -2, Controle Interno é:

“Controle interno administrativo é o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado com vistas a assegurar que o objetivo dos órgãos e entidades da administração pública seja alcançado, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público”.

Com suporte nos conceitos apresentados, o Controle Interno não só auxilia na verificação e correção de eventuais irregularidades como também previne e garante a regularidade na aplicação de recursos públicos.

Conceito de Controle Interno

Toda atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação e/ou um resultado, com o objetivo de verificar se está em conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, ainda, com o que determinam a legislação e as normas.

O controle interno é exercido através da conjugação da estrutura organizacional com os mecanismos de controle estabelecidos pela administração, incluindo as normas internas que definem responsabilidades pelas tarefas, rotinas de trabalho e procedimentos para revisão, aprovação e registro das operações, envolvendo aspectos contábeis e administrativos.

Além de assegurar o fiel cumprimento à legislação e de salvaguardar os bens e recursos públicos, o controle interno, assim entendido, deve promover a eficiência operacional, garantindo que os recursos sejam empregados eficientemente nas operações cotidianas, visando à economicidade invocada pelo artigo 70 da CF/1988.

O processo de controle interno deve, preferencialmente, ter caráter preventivo, ser exercido permanentemente e estar voltado para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos, como instrumento auxiliar de gestão.

Para garantir o equilíbrio nas contas editou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal que impõe aos gestores públicos uma série de limitações quanto à aplicação dos recursos públicos e a operacionalização do Sistema de Controle Interno, que além de ser uma exigência constitucional, reafirmou ser impreterível, vez que a Administração Pública presta contas e é fiscalizada pelos Tribunais de Contas, com apoio nos sistemas de Controle Interno.

Conforme Lopes (2000):

“Nenhuma entidade sobrevive se suas despesas forem superiores às suas receitas, preceito quase sempre relegado por alguns administradores públicos. Via de regra, impera a administração descompromissada com as reais necessidades sociais, buscando-se apenas a satisfação pessoal pelo exercício do poder e efetuando-se gastos sem o mínimo controle, limitações impostas efetivamente a partir da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

A Constituição Federal/1988, e antes, a Lei Federal n.º 4.320/64 – aqui citada apenas como referencial de que a matéria Controle Interno não é nova, e a Lei 101/200 Lei de Responsabilidade Fiscal, são mandamentos de ordem constitucional e infraconstitucional que exigem a implantação do Controle Interno na Administração Pública.

Assim afirma Assumpção (2005), que:

“Somente um bom sistema de controle interno irá garantir informações contábeis e gerenciais tempestivas, relevantes e fidedignas, de modo a atender aos prazos e limites estabelecidos pela LRF, permitindo também verificar a fiel observância dos seus dispositivos”.

Continuando Assumpção (2005):

“Todo o sistema de controles financeiros e de qualquer outra natureza da entidade auditada, incluindo a estrutura

organizacional, os métodos, os procedimentos e a auditoria interna, estabelecidos pelos administradores segundo os objetivos da entidade, que contribuem para que ela seja regularmente administrada de forma econômica, eficiente e eficaz, garantindo, assim, a observância das políticas determinadas pela administração, salvaguardando bens e recursos, assegurando a fidedignidade e integridade dos registros contábeis e produzindo informações financeiras e gerenciais confiáveis e tempestivas”.

2.5 PRINCÍPIOS DE CONTROLE INTERNO

Além dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, existem ainda os princípios afetos ao Controle Interno, tais como o princípio do interesse público, da economicidade, da celeridade, da razoabilidade, da proporcionalidade, e da probidade administrativa.

I - Princípio do Interesse Público: é obrigatoriedade imposta ao Administrador Público de agir de forma a atender aos interesses da coletividade, "vedada à renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei" (Lei n.º 9.784/99, inciso II, do artigo 2.º).

II- Princípio da Economicidade: é a capacidade de executar uma atividade ao menor custo possível.

Conforme conceitua Botelho (2007, p.41), o princípio da economicidade visa "[...] a redução de custos nos serviços públicos; é quando a Administração Pública adota procedimentos para oferecer serviços públicos de qualidade por menor custo".

III - Princípio da celeridade: Princípio segundo o qual os atos processuais devem praticar-se tão prontamente quanto possível, segundo Botelho (2007, p.42) "[...] trata-se da redução do tempo nos procedimentos administrativos, tornando a administração mais ágil e eficiente em decorrência do tempo [...] evitando o travamento da máquina administrativa".

IV - Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade estão implícitos na Constituição Federal, vez que objetivam garantir a coerência e concordância entre os meios e os fins das atividades administrativas, e vedam restrições excessivas, por parte da Administração Pública, que possam lesar os direitos fundamentais.

Como traduz Di Pietro (2006, p.95) acerca do princípio da razoabilidade, "Trata-se de princípio aplicado ao Direito Administrativo como

mais uma das tentativas de impor-se limitações à discricionariedade administrativa, ampliando-se o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário".

V - Princípio da proporcionalidade, segundo Bandeira de Mello (2005, p.99), enuncia a idéia de que:

"As competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas".

VI - Princípio da probidade administrativa: está relacionado ao princípio da moralidade, vez que impõe que o Administrador seja probo, honesto.

A obediência aos princípios evitar a conduta desonesta por parte de alguns gestores, e garantirão uma melhor gestão dos recursos públicos.

O Controle Interno pode ocorrer de três formas, sendo prévio ou preventivo; concomitante ou sucessivo; e subsequente ou corretivo.

I - Controle Prévio ou Preventivo: é o que antecede à conclusão ou operacionalidade do ato, como requisito para sua eficácia. Esse controle é exercido por intermédio da promulgação de leis, elaboração de contratos, convênios, instruções e regulamentos que disciplinam as atividades;

II - Controle Concomitante ou sucessivo: é todo aquele que acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação. É exercido através da vigilância sobre o trabalho administrativo, medindo o impacto da sua decisão no momento próprio da ocorrência dos fatos; e

III - Controle Subsequente ou corretivo: é o que se efetiva após a conclusão do ato controlado. Faz-se depois de concluído o projeto ou terminado o exercício financeiro, por meio da utilização de relatórios contábeis e extracontábeis que possibilitam o conhecimento das ações efetivas.

Só com a utilização de um bom sistema de controle interno, eficaz e eficiente, é que a Administração Pública terá garantia de transparências em seus atos.

O controle interno deve ser entendido como um processo amplo, permanente e contínuo, que visa:

À orientação aos gestores;

Ao monitoramento permanente das atividades planejadas e executadas;

À fiscalização das atividades;

À correção de eventuais irregularidades; e

À avaliação e gerenciamento de riscos.

Cabe ao órgão de controle interno o desenvolvimento de ações não somente de caráter repressivo, mas, sobretudo preventivo e sistemático, de modo a antecipar-se às possíveis ocorrências indesejáveis. No entanto, quando essas acontecerem, o órgão deve identificar as causas das práticas ilegais, fraudes, desvios, desperdícios e irregularidades de modo a introduzir medidas que impeçam sua repetição.

As atividades de controle interno devem ocorrer prioritariamente de forma preventiva, como já foi dito, buscando identificar pontos críticos no fluxo das ações desempenhadas, de modo a evitar a ocorrência de possíveis desvios na execução dos atos praticados. Essa linha de ação, contudo, não exclui verificações concomitantes ou, ainda, a posteriori, com o intuito de examinar a regularidade das ações que foram desenvolvidas e, se for o caso, apurar responsabilidades nas situações em que forem identificadas incorreções, bem como promover a aplicação das sanções previstas em lei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle interno, já na década de sessenta, era apresentado como meio efetivo e eficaz de controle na administração pública. Entretanto essa ferramenta não recebia a real importância, tendo em vista a falta de conscientização e conhecimento por parte do administrador sobre a matéria. Atualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal inseriu uma nova realidade no meio público, com várias exigências e limites na administração da receita e da despesa.

Ainda pode-se observar que o controle interno, inicialmente mais formal e legalista com postura punitiva, passou a apresentar uma postura mais preventiva com enfoque na gestão e nos resultados, voltando-se para o presente e futuro com vistas a identificar a irregularidade a tempo de contê-la.

Essa mudança de visão aperfeiçoou o aspecto de assessoria do controle interno, possibilitando o suporte a uma boa gestão pública. Dessa forma, foi possível concluir com a leitura dos livros e artigos expostos ao longo do presente trabalho, que apesar de todos os avanços proporcionados pela Constituição de 88, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e outras normas específicas, o controle interno ainda está deficitário de legislações para que possa atingir os objetivos das finanças públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo Descomplicado. 17ª ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2009.

ASSUMPÇÃO, Marcio José. Curso: o papel do controle interno e DA contabilidade pública frente aos desafios DA administração municipal. Curitiba, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Celso Bastos. 2002.

BOTELHO, Milton Mendes. Manual prático de controle interno na administração pública municipal. Curitiba: Juruá, 2007.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1998.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Elementos de Direito Administrativo. 5ed.; São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FERRAZ Jr. Tércio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito. 2. Ed., São Paulo: Atlas, 1994.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. 6ed.; São Paulo: Malheiros, 2003.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 11.Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, Ruy Cirne. Sistema de Direito Administrativo Brasileiro. Ed. Santa Maria – 1953.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 2. Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 19.Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MILESKI, Helio Saul. O controle DA gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 5ed.; São Paulo: Atlas, 1999.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.