

# A aplicabilidade da norma constitucional atinente ao sistema de controle interno nas autarquias e fundações do Estado de Minas Gerais

Márcia Primola de Faria\*

No segundo semestre de 2002, mediante a necessidade de apresentar um trabalho na disciplina Monografia II à banca examinadora da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – Contagem, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito, resolvi pesquisar e aprofundar meus conhecimentos técnicos jurídicos sobre a aplicabilidade da norma constitucional atinente ao sistema de controle interno nas Autarquias e Fundações do Estado de Minas Gerais. A escolha do tema está diretamente relacionada à minha área de atuação profissional, pois trabalho há oito anos com Administração Indireta Estadual e suscitei da ineficácia das normas relativas ao sistema de controle interno integrado do Poder Executivo. Visando dar um retorno da pesquisa realizada a todos os colaboradores, decidi sintetizar os números coletados, analisá-los e publicá-los, embora este trabalho seja de cunho científico e acadêmico, nada possuindo de oficial.

O controle da Administração Pública é uma decorrência lógica da organização do Estado, contribui para o resguardo do patrimônio público, e, principalmente, para a busca da conformidade da ação governamental com os princípios constitucionais, pois, diariamente, os meios de comunicação divulgam fraudes e corrupção em órgãos e entidades do governo. Porém se houvesse um sistema de controle interno integrado e atuante no Poder Executivo cooperando e complementando o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, para o alcance de ações eficazes no combate à malversação dos recursos públicos, certamente o quadro de notícias seria bem diferente.

Como o tema escolhido, ainda, não suscitou muito interesse dos escritores para publicação de livros, então este trabalho baseou-se em pesquisa de campo, artigos divulgados em revistas, internet, apostilas, notas taquigráficas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e na legislação pertinente.

Cabe, também, ressaltar que o propósito foi fazer a pesquisa da forma mais ampla possível, abrangendo todas as Autarquias e Fundações do Estado de Minas Gerais, então foi enviada uma car-

ta às potenciais participantes, havendo uma adesão de 31,25% das Autarquias e Fundações de todo o Estado, tendo colaborado as seguintes entidades: Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais (DEOP); Departamento Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais (DETEL); Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG); Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC); Fundação Clóvis Salgado (FCS); Fundação Ezequiel Dias (FUNED); Instituto de Geociências Aplicadas (IGA); Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais (IPSM); Loteria do Estado de Minas Gerais (LEMG) e Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG).

Dando prosseguimento à pesquisa de campo foi convidado, também, a participar deste trabalho o Assessor Jurídico do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Dr. Luciano de Araujo Ferraz, mediante entrevista, e alguns membros do corpo técnico da referida Corte, tendo aceitado o convite as colegas de profissão: Cátia Aparecida Rodrigues Ferraz, Heloisa Helena Nascimento Rocha, Maria de Fátima Gonzaga Ramos, Terezinha Maestro e Vanessa Antunes de Figueiredo que responderam a um questionário.



Estes expressaram suas opiniões pessoais sobre o tema.

Aproveito a oportunidade para agradecer, mais uma vez, a participação das entidades e, de modo especial, a colaboração das colegas de trabalho da egrégia Corte de Contas Mineira.

Para as entidades foram elaboradas questões referentes ao controle interno geral, à execução orçamentária, à execução financeira, ao almoxarifado, ao imobilizado, à contabilidade, às licitações, contratos e convênios, ao pessoal. Ao Assessor Jurídico do Tribunal, foram formuladas questões amplas do tema a fim de se obter uma visão geral do mesmo. Já para o corpo técnico, as perguntas foram centradas na forma de abordagem atual sobre o controle interno e as

perspectivas futuras. Devido ao exposto, este trabalho tornou-se bastante técnico, tendo sido preciso a abordagem de aspectos atinentes não só à área jurídica, mas, também, relativos às Ciências Contábeis, Administração e Finanças.

### **Origem, conceito, tipos e formas, responsáveis, relevância do controle e relação custo-benefício**

O termo controle tem origem francesa e data de 1367. No Direito Brasileiro, é empregado desde 1941, quando de sua utilização na obra *"Controle das Atos Administrativos pelo Poder Judiciário"* dá lava do insigne Seabra Fagundes.

Da definição de controle, extraem-se diversos tipos e formas de controle, no entanto neste trabalho foi dada importância à classificação quanto à localização do órgão que realiza o controle que pode ser interno ou externo.

Controle interno é o conjunto de medidas (atividades, planos, métodos e procedimentos) tomadas pela própria gerência do setor público para aumentar a probabilidade de seus objetivos e metas serem atingidos, de forma confiável e concreta, evitando, assim, erros, frau-

des e ineficiência; pode ser exercido preventivamente, detectivamente ou corretivamente, sendo de natureza contábil ou administrativa, tendo como instrumento principal a contabilidade (arts. 83 a 89 da Lei n.4.320/64)

Todas as pessoas que prestam algum trabalho ou serviço na Administração são responsáveis pelo correto funcionamento do controle interno, sendo interessante avaliar a relação custo-benefício antes da implementação deste tipo de controle, o que não é de fácil aferição e quantificação, pois a atividade estatal é de cunho eminentemente social.

### **Controle Interno X Auditoria**

Controle interno e auditoria, embora se relacionem, são coisas distintas; pois o controle interno é exercido por toda a organização e a auditoria é um setor que tem a função de avaliar este controle, este é o entendimento consolidado na Decisão Plenária do Tribunal de Contas da União n.507/2001, embora não sejam raras as vezes em que, por não terem estruturado um setor ou órgão de controle interno, quem executa as

**O controle da Administração Pública é uma decorrência lógica da organização do Estado, contribui para o resguardo do patrimônio público e para a busca da conformidade da ação governamental com os princípios constitucionais**

tarefas do controle interno é a auditoria. Em Minas Gerais, infelizmente, não se tem uma legislação estruturada sobre o controle interno e o sistema de controle interno do Poder Executivo, existem legislações atinentes à auditoria.

## **Controle interno X Terceirização**

Quanto ao controle interno e a possibilidade de sua terceirização, segundo entendimento assentado na Corte de Minas pela Consulta n.625.798, o sistema de controle interno constitui ato típico do Estado que deve ser obrigatoriamente realizado pela Administração Pública, pois não se trata de atividade-meio e a Constituição estabelece uma competência do exercício do controle interno, competência essa indelegável, assim, não há hipóteses legais ou constitucionais que permitam a sua terceirização, caso contrário o controle deixaria de ser interno, passando, conseqüentemente, a equivaler-se a externo.

## **Sistema de controle interno – conceito e legislação**

Os diversos controles internos existentes nas organizações integram o amplo sistema de controle interno, que compreende muito mais do que um sistema contábil-financeiro; envolve todo o plano da organização, os sistemas – administrativo, operacional ou técnico –, planejamento da produção, dos serviços; planejamento orçamentário; auditoria interna.

Na legislação pátria, o sistema de controle interno é abordado em diversos diplomas legais: Constituição da República de 1988, Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, Lei n.4.320/64, Lei Complementar n.101/00, Lei Complementar n.33/94 e Instrução Normativa n.04/99, revogada pela Instrução Normativa n.9/2002.

Pelos mencionados textos, nota-se a

universalidade do controle, que incide sobre todos os atos da Administração que tratem de receita e despesa, que repercutem no ativo e no passivo; que o controle envolve a verificação do cumprimento do programa de trabalho em termos físicos e financeiros. Percebe-se que, para a elaboração das prestações de contas, a contabilidade constitui instrumento de informação para o exercício do controle e análise dos fatos de natureza financeira e gerencial a ser utilizado para consolidação das contas de todos os Poderes, respondendo o contador pelo conteúdo informativo das demonstrações contábeis. Depreende-se que o sistema de controle interno integrado do Poder Executivo deve abranger a totalidade das Autarquias e Fundações, servindo de multidirecional, pois cada uma das entidades é diferente da outra, tem objetivos e atividades próprios, pertence a um ramo, foi constituída com um determinado fim, possui demandas e necessidades particulares. Ainda é tarefa do sistema de controle interno cooperar com o Tribunal de Contas, para tal são previstas algumas atividades que os órgãos de controle interno deverão exercer. Daí poder-se dizer que o controle no Brasil se divide basicamente em controle interno; controle interno integrado e controle externo.

## **Panorama do controle interno no âmbito das Autarquias e Fundações do Estado de Minas Gerais, envolvendo a análise dos dados da pesquisa de campo**

### **PESQUISAS JUNTO ÀS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES**

Pelo questionário que foi enviado às participantes, apurou-se o seguinte:

– Quanto ao controle interno geral.  
A legislação não se encontra catalogada em 20% das entidades.

Em 50% das entrevistadas, o estatuto não prevê um órgão de controle interno. No restante, que disse existir tal órgão, sua denominação foi indicada como Auditoria Interna, Auditoria Seccional, Coordenadoria de Controle Interno (CCI), Auditoria e Controle Interno. Tendo sido ressaltado por uma das entidades que os dispositivos legais que a regem são anteriores à Constituição Estadual de 1989 que, em seu artigo 81, determinou a obrigatoriedade da manutenção da unidade de controle interno na estrutura orgânica de todos os Poderes. Foi informado que, posteriormente, houve outras leis tratando da estrutura organizacional e de planos de cargos e salários, mas não previram a Unidade de Controle Interno. Ainda foi relatado que há uma nova proposição de estrutura orgânica para a entidade, onde essa unidade específica foi contemplada, mas que se encontra pendente de aprovação e implementação.

Os 50% das entidades que responderam não possuir um órgão de controle interno, quando questionadas sobre a existência de um setor com a função de responder pelas ações relacionadas com o controle interno, disseram que, por ocasião da elaboração das Prestações de Contas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCMG –, são compostas comissões para tal fim específico, visando suprir a atribuição inerente à unidade de controle interno.

Em 60% das entrevistadas não há uma equipe de auditoria interna, tendo sido ressaltado por uma entidade que tal setor é composto de apenas um auditor e dois estagiários. Foi informado por uma Autarquia que sobre esta questão de auditoria interna no Decreto n.40.980/00, que dispõe sobre o Subsistema de Auditoria Operacional da Secretaria de Estado da Fazenda, consta a possibilidade de provimento de recursos humanos especializados aos órgãos e entidades, em caráter provisório.

**Das entrevistadas, 80% apresentam mecanismos para determinar e assegurar o cumprimento às legislações e aos procedimentos administrativos**

Sobre a existência de fluxogramas que apontam as atividades executadas por setor, uma entidade não se manifestou, logo dos 90% que responderam, 55% têm tal quesito.

Em 90% das entidades entrevistadas, as funções de controle de estoque, inventários, responsáveis pelos almoxarifados, compras e pagamentos são segregadas.

No tocante ao fato das segregações de funções constarem de um documento de conhecimento de todos os servidores, uma entidade não se manifestou, então dos 90% das entrevistadas que responderam, 56% atendem positivamente ao perguntado, ou seja, seis entidades. Nas seis entidades, as competências para autorizar/aprovar, a responsabilidade pela guarda de bens e valores e a responsabilidade pelo registro de bens e valores constam de tal documento. Já as atribuições de cada setor e a responsabilidade pela tomada de contas de bens e valores não constam de tal documento em 17% delas, ou seja, em uma das seis entidades.

Apenas uma das entrevistadas respondeu ser amplo o acesso às áreas responsáveis pela guarda de bens e valores, o que equivale a 10%, logo em 90% o acesso é restrito.

As políticas organizacionais em 100% das entrevistadas estão estabelecidas por escrito de forma bem definida. Neste item, quanto à existência de divulgação

interna, 20% das entidades não se manifestaram, então dos 80% que responderam, 63% disseram sim ao quesito.

Em 60% das entrevistadas não há manuais de procedimentos. E nos 40% que possuem, em apenas 25% destes os recém-admitidos na entidade passam por um treinamento destinado ao conhecimento dos manuais de procedimentos; e em 50% tais manuais são revisados permanentemente.

Das entrevistadas, 80% apresentam mecanismos para determinar e assegurar o cumprimento às legislações e procedimentos administrativos.

**- Quanto à política de pessoal:**

Constatou-se que em 80% não há um rodízio de funções e que em 60% não há treinamentos periódicos.

**- Quanto ao controle interno da execução orçamentária:**

Em 80% das entrevistadas, há um planejamento anual junto a cada setor da entidade para proposição do orçamento.

Na totalidade das entrevistadas é preciso aprovação de créditos adicionais ao orçamento inicial, sendo estes autorizados por lei e abertos por decreto do executivo. Ainda, ao final do exercício, é feito um comparativo entre as metas físicas e financeiras previstas no orçamento e executadas.

No que tange às receitas, em todas as participantes, elas são contabilizadas pelo seu efetivo recolhimento/caixa, há a elaboração de balancetes mensais de sua execução, bem como há uma conciliação para constatação de falhas tais como: classificação indevida, erros de valores etc. Em 40% das entrevistadas são concedidos descontos nas taxas, multas que a entidade tem a receber.

Relativamente às despesas, em todas as entidades entrevistadas há empenho prévio, este só ocorre se houver dotação, no processo de pagamento consta documento emitido em nome da

entidade (nota fiscal, fatura etc), é feita verificação do efetivo recebimento das compras ou dos serviços, as despesas empenhadas e não liquidadas são convertidas em Restos a Pagar não Processados, são contabilizadas conforme sua competência e são elaborados balancetes mensais da execução das despesas, que são lançadas conforme sua natureza e item. Porém, ainda, relativamente às despesas em 30% das entidades, elas são empenhadas, liquidadas e pagas pelo mesmo setor e em uma entidade, isto é, 10%, os pagamentos não ocorrem sem multa e juros de mora.

**- Quanto ao controle interno da execução financeira:**

Em todas as participantes existe um controle diário dos saldos bancários e uma conciliação bancária mensal, sendo que as pendências verificadas na conciliação são ajustadas em 80% delas dentro de um mês, tendo 10% respondido que depende da pendência e 10% respondido que os acertos levam dois meses ou mais. Em todas as entrevistadas, o setor contábil confere a conciliação bancária elaborada pelo setor financeiro/tesouraria.

Em 90% das entrevistadas, os cheques recebidos são nominais e em 100% delas são depositados tempestivamente.

Quanto aos cheques emitidos, 50% responderam que não praticam tal ato, porque o processo de pagamento é feito por ordem de pagamento bancária, via Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI. Os 50% que emitem cheques afirmaram que os mesmos são nominais e com especificação de sua finalidade, que possuem amparo em documento hábil, são assinados pelos responsáveis/credenciados, os cheques emitidos e não utilizados são devidamente cancelados e que possuem um controle dos cheques cancelados.

Em 60% das entidades entrevistadas, são efetuadas aplicações financeiras, tendo uma das entidades destacado

que há aplicações somente quanto se trata de recursos de convênios.

Há segregação de função entre quem paga, contabiliza e concilia bancos em 80% das entrevistadas.

- Quanto ao controle interno do almoxarifado:

Existem inventários permanentes do almoxarifado em 80% das entidades entrevistadas.

Em todas as participantes há arquivamento regular de notas fiscais de compra, requisições ou outros documentos hábeis, as entradas e saídas de material são autorizadas por pessoa responsável pelo almoxarifado e controles de entrada e saída foram avaliados como eficientes para evitar desvios.

Em 90% das entrevistadas, as requisições são feitas por pessoas autorizadas.

Há um planejamento de compras com base em um estoque mínimo/máximo em 80% das entrevistadas, tendo sido destacado por uma entidade que compre conforme a necessidade e disponibilidade de recurso.

Todas as entrevistadas possuem conciliação permanente entre os saldos físicos do almoxarifado e os registrados na Contabilidade, sendo em 80% delas as pendências verificadas na conciliação ajustadas dentro de um mês e, nas 20% restantes, os ajustes se processam nos dois meses seguintes.

Em todas as entrevistadas, os materiais em almoxarifado são armazenados de forma ordenada de modo a facilitar o manuseio, contagem e localização dos itens, sendo o local de guarda de acesso restrito às pessoas autorizadas à movimentação do material.

- Quanto ao controle interno do imobilizado:

Em 90% das entrevistadas existem inventários periódicos do imobilizado.

Os controles de entrega e devolução dos bens móveis são feitos mediante

termo de responsabilidade ou documento similar em 80% das entrevistadas, tendo uma entidade informado que tal documento se denomina mapa de carga.

Em todas as entidades, os bens móveis possuem plaquetas de identificação (numero patrimonial), as requisições e retiradas de bens móveis são efetuadas por pessoas autorizadas e todos os bens cedidos e/ou recebidos junto a terceiros encontram-se formalizados mediante algum termo ou documento similar.

Das entidades que responderam, em 90% existe conciliação permanente entre o saldo físico do imobilizado e o registrado na Contabilidade. Quanto ao ajuste das pendências verificadas na conciliação, uma entidade não se manifestou, então dos 90% que responderam, 67% regularizam a situação em um mês, 11% em dois meses e os 11% restantes, em três meses.

Em 80% das entrevistadas, há inspeções periódicas nos veículos e pessoas que saem da entidade a fim de evitar desvios. Quanto à apuração de responsabilidade e ressarcimento em termos financeiros ou patrimoniais ao erário se desaparecer algum bem, uma entidade não se manifestou, outra disse que tal fato não ocorreu na atual administração, então dos 80% que responderam, todas afirmaram a adoção de tais providências.

Questionadas sobre a existência de escritura e registros na Contabilidade de todos os bens imóveis da entidade, uma Autarquia disse que não possuía bens imóveis, então, dos 90% que responderam, 79% responderam positivamente e 11% negativamente.

- Quanto ao controle interno da Contabilidade:

Todas as entidades responderam que a escrituração contábil encontra-se atualizada, que possuem um profissional devidamente habilitado e registrado junto ao Conselho Regional de Contabilidade de Minas Gerais (CRC/MG) como res-

ponsável pela Contabilidade; que o setor contábil recebe dos diversos setores da entidade relatórios para confrontação/conciliação dos saldos físicos e monetários existentes em dívida, receitas, almoxarifado, restos a pagar etc. com os registros contábeis, para fins de verificação de sua subsistência; que possuem um sistema informatizado para o controle e registro de todas as operações realizadas, sendo gerado por este todos os demonstrativos contábeis exigidos pela Lei n.4.320/64.

- Quanto ao controle interno das licitações, contratos e convênios:

Uma entidade relatou que nem todas as compras e serviços se realizam por licitação, isto é, 10% das entrevistadas, tendo sido ressalvada a obediência aos valores estimados mínimos para que haja uma das modalidades licitatórias. Os 90% restantes responderam que todas as compras e serviços são licitados.

**Na Pesquisa junto ao corpo técnico do Tribunal de Contas de Minas Gerais, foi confirmado que a maioria das entidades autárquicas e fundacionais não apresentam em sua estrutura um órgão de controle interno**

Todas as entidades responderam que fazem um controle seqüencial da numeração dos processos e arquivamento dos mesmos por modalidade de licitação, que os editais de licitação, contratos, convênios etc. são examinados, aprovados e formalizados pelo setor jurídico ou unidade equivalente, que efetuam a devida formalização dos processos de licitação (protocolo, publicação, homologação etc), que controlam a execução

física, financeira e os prazos de vigência dos contratos e convênios firmados.

Uma entidade disse que não transfere nem recebe recursos de convênios, o equivalente a 10% das entrevistadas; os 90% que trabalham com convênios responderam que todos os recursos transferidos e/ou recebidos encontram-se registrados na Contabilidade (Compensado), que o órgão repassador dos recursos fiscaliza a execução dos mesmos e que prestam contas perante o órgão repassador dos recursos, no prazo pactuado no termo de convênio.

- Quanto ao controle interno de pessoal:

Existe um controle diário de frequência em 90% das entrevistadas.

Relativamente às contratações temporárias por excepcional interesse público, uma das entrevistadas não se manifestou, então dos 90% que responderam, 78% disseram possuir tal tipo de contratação.

Na totalidade das entrevistadas existem atividades terceirizadas, há estala de férias que é cumprida, as licenças e aposentadorias são concedidas após autorização dos órgãos competentes.

Dentre as entrevistadas, 20% disseram não possuir pessoal cedido e/ou recebido de outras entidades/órgãos da Administração Pública; dos 80% que possuem tal situação, uma entidade revelou não possuir controle do quantitativo e nem dos gastos efetuados neste tocante, isto é, 13%.

Uma entidade não se manifestou quanto à execução das despesas com pessoal estar de acordo com as exigências legais (ex: Lei de Responsabilidade Fiscal), o restante, isto é, 90% disseram observar as normas. Tendo sido destacado por uma entrevistada que, apesar da expressão "autonomia administrativa e financeira" constar em sua lei de criação, não arca com sua folha de pessoal, que é preparada mensalmente na Autarquia, mas enviada à Superinten-

dência Central de Pagamento de Pessoal da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração que, após conferi-la, emite a ordem de pagamento.

Dentre as entrevistadas, 60% relataram possuir um programa de treinamento e reciclagem de conhecimento dos servidores; 30% disseram não possuir tal programa e 10% informaram que existem ações visando demandas isoladas, mas não um programa de treinamento.

Há segregação de função entre quem elabora, confere e efetua o pagamento da folha de pessoal em 80% das entidades entrevistadas.

Indagadas sobre a execução de concursos públicos para a seleção de pessoal, uma entidade não se manifestou, dos 90% que responderam, em 56% não há tal procedimento, tendo uma entidade destacado que, desde sua criação, não houve concurso e outra entidade informou que supre suas necessidades adicionais de pessoal através de mão-de-obra terceirizada, mas que, por força de ação judicial, tal forma encontra-se suspensa.

## PESQUISA JUNTO AO CORPO TÉCNICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Na Pesquisa junto ao corpo técnico do Tribunal de Contas de Minas Gerais, foi confirmado que a maioria das entidades autárquicas e fundacionais não apresentam em sua estrutura um órgão de controle interno.

Indagados sobre a aceitabilidade ou não da criação de comissão ao fim de cada exercício para prestação de contas ao Tribunal, 80% dos entrevistados disseram não aceitar tal solução porque o trabalho do controle interno, para ser eficaz, tem que ser feito ao longo do exercício. Alguns sinalizaram que, com a Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei dos Crimes Fiscais, os ônus desta conduta omisiva haverão de se fazer sentir com relação aos agentes responsáveis.

Dos entrevistados, 75% disseram que a auditoria interna não se confunde com o controle interno, sendo a função a ela atribuída diferente da estabelecida na Constituição para o controle interno, constituindo a auditoria um instrumento de controle a mais na organização das entidades.

Indagados sobre quem deveria ser responsabilizado pelo descumprimento da legislação, se tal questão devia ser objeto de ressalva na análise técnica das prestações de contas dos gestores públicos e em que extensão afetaria o julgamento das contas, 60% apontaram que a ausência do sistema deveria ser objeto de análise no parecer prévio das contas do Governador (Poder Executivo); os 40% restantes disseram que os dirigentes ou administradores das entidades deveriam ser responsabilizados, todos disseram que tal fato deve ser objeto de ressalva na análise técnica, afetando o julgamento na extensão de regular com ressalva, pois evidencia uma falta de natureza formal de que não resulta dano ao erário.

Perguntados sobre como as questões atinentes ao controle interno têm sido abordadas em instruções normativas do Tribunal de Minas e quais devem ser as perspectivas futuras para o cumprimento da legislação, foi relatado que o Tribunal vem cobrando insistentemente o acompanhamento da execução financeira, orçamentária e patrimonial por parte do órgão de controle interno, sendo exigido inclusive em sua Instrução Normativa n.04/99, que brevemente será revogada, entrando em vigor outra que, também, cobrará o acompanhamento, mas acreditam que destacando o papel avaliativo do controle interno. O problema não é propriamente normativo, o que falta é cumprir as determinações legais. Foi dito, ainda, que, frequentemente, a ausência dos órgãos de controle interno tem sido objeto de ressalvas nos exames técnicos feitos pelas Coordenadorias do Tribunal, no entan-

to, até o momento, não têm conhecimento de qualquer penalidade aplicada.

## CONSIDERAÇÕES ACERCA DA ENTREVISTA REALIZADA COM O ASSESSOR JURÍDICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Acerca da entrevista realizada com o Assessor Jurídico do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Dr. Luciano de Araújo Ferraz, relato apenas sua opinião pessoal quanto ao controle interno e seu sistema, devido à extensão da mesma, pois foram abordados diversos assuntos, tais como: outras formas de controle existentes; aspectos relacionados com a Lei de Responsabilidade Fiscal; a auditoria, ao chamado Sinf-cidadão; às denúncias ao Tribunal de Contas etc.

**As entidades, para suprir a inexistência do órgão de controle interno, compõem comissões por ocasião da elaboração das Prestações de Contas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

Cabe ressaltar que, a seu ver, o controle interno deve trabalhar de forma integrada, porque a Constituição Federal estabelece que haverá um sistema de controle interno, que engloba o órgão de controle interno de cada Poder. O sistema de controle interno seria um *pool* de órgãos de controle interno atuando de forma integrada num conjunto sistematizado de procedimentos que pudessem fiscalizar junto, *in loco*, perto dos atos, a atuação de cada um dos Poderes no exercício da função administrativa, nos gastos das despesas etc.,

funcionaria sob a coordenação de um órgão ligado ao Executivo, porque ele é o gestor da grande massa de recursos públicos, sendo função precípua deste sistema prestar auxílio, ser um colaborador dos órgãos de controle externo, devendo, sobretudo, ser imparcial e independente para garantir o cumprimento dos princípios básicos exigidos da administração pública.

Para as entidades da Administração Indireta, relatou o entrevistado que o ideal era a existência de um órgão dentro delas, com participação no sistema, órgão maior que servirá como uma espécie de normatizador de procedimentos no âmbito de cada entidade, porque, se existisse uma secretaria de controle interno que sobre lá atuasse, talvez pudesse haver alguns respingos na autonomia daquelas.

Disse que estamos engatinhando no Estado de Minas Gerais no que diz respeito a controle interno, não há órgãos que são responsáveis em cada um dos Poderes por esta atividade. Falta um impulsionamento e, quando existe, é uma auditoria interna que trabalha isoladamente, não aceita o fato das entidades montarem uma comissão ao final de cada exercício para prestar contas ao Tribunal, pois esta se dá *a posteriori* aos atos da administração. E o controle interno deve atuar durante todo o exercício, não é sazonal.

## Conclusão

Pela pesquisa de campo, foi constatado que as entidades não possuem um órgão de controle interno integrado num sistema do Poder Executivo para apoiar o controle externo e que houve uma confusão entre o papel deste órgão e o da auditoria. Além disso, as entidades, para suprir a inexistência do órgão de controle interno, compõem comissões por ocasião da elaboração das Prestações de Contas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que têm a fun-

ção de responder pelas ações e atribuições relacionadas com a unidade de controle interno, fato rechaçado pela maioria dos Técnicos do Tribunal, pois o trabalho do controle interno, para ser eficaz, tem que ser feito ao longo do exercício, ou seja, de modo concomitante, sendo sua missão não só fiscalizar, mas também orientar naquilo que pode ser melhorado no controle.

Logo, não se pode dizer que inexistem controles, pois estes se traduzem através de ações e registros, mas são esparsos realizados em cada entidade conforme sua própria orientação sem que haja um órgão centralizador-normatizador responsável pela integração do sistema de controle interno do Poder Executivo, no âmbito das Autarquias e Fundações do Estado de Minas Gerais, o que prejudica em muito a análise dos dados do Balanço Geral do Estado, pois há consolidação de fatos que podem ser tratados de forma diferente em cada entidade, não porque lhe são peculiares e precisam de tal diferenciação, mas por falta de procedimentos e normas comuns.

É preciso informar, que no dia 04 de dezembro de 2002, o projeto de Instrução, mencionado pelo corpo técnico, foi aprovado no Plenário do Tribunal de Contas e o novo texto (Instrução Normativa n. 99/2002) dá ênfase ao controle interno, visto que exige um relatório, emitido pelo responsável pelo órgão de controle interno nas entidades, com um perfil não só administrativo vinculado ao próprio processo gerencial, mas também avaliativo, em conformidade com a legislação.

Finalizando, podemos dizer que a norma constitucional (art. 74 da Constituição da República/88 e art. 81 da Constituição Estadual/89) e infrakonstitucional (arts. 75 a 89 da Lei n. 4.320/64; arts. 63 a 66 da Lei Complementar n. 33/94; art. 3º da Instrução Normativa n. 09/02 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; art. 59 da Lei Complementar

n.101/00) afianças ao sistema integrado de controle interno do Poder Executivo não estão tendo aplicabilidade em Minas Gerais.



\* **Márcia Primala de Faria** – Contadora Inspectora de Controle Interno no TCEMG, estudante de Direito da PUC/MG e Membro da Academia Mineira de Ciências Contábeis.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brasil, Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.
- Brasil, Constituição (1988) Constituição do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais: Diário da Legislação, Belo Horizonte, 22 set. 1989, p. 39.
- Brasil, Decreto n. 11.947, de 30 jan. 1969 Institui a Auditoria de operações e presta a demonstração do cargo de procurador do governador pelo acúmulos de fiscalizações e controle. Minas Gerais: Diário da Legislação, Belo Horizonte, 01 jul. 1969, p. 3.
- Brasil, Decreto n. 40.980, de 30 mar. 2000. Dispõe sobre o subsistema de auditoria operacional, do sistema estadual de finanças, e integração da Auditoria Geral do Estado, e de outras providências. Minas Gerais: Diário da Legislação, Belo Horizonte, 31 mar. 2000, p.1.
- Brasil, Instrução Normativa n.04, de 15 dez. 1990. Estabelece normas sobre a organização e apresentação das prestações de contas de exercício dos administradores e gestores da Administração Direta e Indireta Estadual e Fundos. Belo Horizonte: Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 15 dez. 1990.
- Brasil, Lei n. 9.520, de 29 dez. 1987. Dispõe sobre a forma e estrutura de finanças, estrutura a Secretaria de Estado de Finanças e do super-providências. Minas Gerais: Diário da Legislação, Belo Horizonte, 30 dez. 1987, p. 12.
- Brasil, Lei n. 12.984, de 28 jul. 1998. Dispõe sobre a estrutura organizativa da Secretaria de Estado de Finanças e do super-providências. Minas Gerais: Diário da Legislação, Belo Horizonte, 31 jul. 1998, p.2.
- Brasil, Lei Complementar n.53, de 26 jun. 1994. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e de outras providências. Minas Gerais: Diário da Legislação, Belo Horizonte, 21 jun. 1994, p.2.
- Brasil, Lei Complementar n.191, de 04 maio 2001. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 05 maio 2001.
- Brasil, Lei Delegada n. 6, de 29 ago. 1985. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração estadual, estabelece normas para modernização institucional e dá outras providências. Minas Gerais: Diário da Legislação, Belo Horizonte, 29 ago. 1985, p.4.
- CAVALHEIRO, Ighê Branco. A Organização do Sistema de Controle Interno dos Municípios. Disponível em: [www.tce.rj.gov.br/Estados/pib/orig.5182\\_yubr\\_interno\\_municípios.pdf](http://www.tce.rj.gov.br/Estados/pib/orig.5182_yubr_interno_municípios.pdf). Acesso em: 20 set. 2002.
- Consulta n.029799, subscrita pelo Sr. Euripedes Lima Andreas, então Prefeito Municipal de Monte Alegre de Minas, acerca da possibilidade de contratação, através de licitação, de firma especializada para auxiliar no sistema de controle interno do município. Belo Horizonte: Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado de

Minas Gerais, 14 fev. 2001. Disponível no Banco de Dados da Biblioteca do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

- COSTA, Adilson Duarte. O sistema de controle interno na Administração Pública em termos de eficácia e eficiência. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v.17, n.4, p. 235-256, out/06.1995.
- COSTA, Adilson Duarte. Controle Interno Aplicado à Administração Pública. Belo Horizonte: Lsdj, 2002. 53p.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 175-177.
- Diário da Pleiteia n. 3077201, de 28 ago. 2001 Auditoria Operacional, Secretaria Federal de Controle Interno. Estrutura e competências, Controle de legalidade, Acompanhamento das determinações do TCU, Unidades de auditoria interna, Avaliação de eficiência e eficácia, Tratamento dogmático às irregularidades, sanções e penalidades, Instrumentos de controle, Comentários de gestão, Determinação: Diário Oficial da União, Brasília, 05 set. 2001. Disponível em: <http://www.caj.gov.br/cp/bq/nph.brwsave...?2001mat&SEC=7&Top2&id=2001mat&id=7>. Acesso em: 30 out. 2002.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário Aurélio Brasileiro da Língua Portuguesa. Folha/Aurélio. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira S/A, out.1994-09.1995. p. 176.
- GAMBARI, Adilson Souza. Controle na Administração Pública. Apostila da Fundação Getúlio Vargas - Escola de Pós-Graduação em Economia - EPGE, Curso de Pós-Graduação "Lato Sensu" em Contabilidade Pública - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 5/11/1998, p. 31-52.
- GUERRA, Edvando Martins. O Controle da Administração Pública no Sistema Constitucional Brasileiro. In: FÓRUM DE CONTRATACION E GESTÃO PÚBLICA, V.1, n.1, janeiro de 2002. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2002. p.52-55.
- GUERRA, Edvando Martins. O Controle e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: FÓRUM DE CONTRATACION E GESTÃO PÚBLICA, V.1, n.1, abril de 2002. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2002. p.396-402.
- GUERRA, Edvando Martins. Organização do Sistema de Controle Interno. In: FÓRUM DE CONTRATACION E GESTÃO PÚBLICA, V.1, n.2, fevereiro de 2002. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2002. p.171-178.
- LOPES, José Gabriel de Castro. O controle interno na Administração Pública. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v.33, n.4, p. 113-145, out/01.1999.
- MACHADO JR., José Tereza. A Lei 4320 comentada por J. Tereza Machado. In: [9] Retratado da Costa Res. 25 ed. revatual. Rio de Janeiro, BRAJ, 1995. p. 133.
- MACHADO JR., José Tereza. A Lei 4320 comentada: com a introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. [por] J. Tereza Machado. In: [9] Retratado da Costa Res. 25 ed. revatual. Rio de Janeiro, BRAJ, 2000/2001. p.582.
- MERLHUES, Irelly Lopes. Direito Administrativo. Brasília: 25 ed.190 Paulo: Malheiros Editores, 1999. p. 545-574.
- MICHA, César. Valorizando o Controle Interno. Disponível em: [http://www.tce.rj.gov.br/controlo\\_interno/](http://www.tce.rj.gov.br/MP/Estados/orig.6184_pib? Acesso em: 21 nov. 2002.</a></p>
<p>O papel do Controle Interno sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <a href=). Acesso em: 10 jun. 2002.
- Procedimentos de Auditoria: Estudo e Avaliação em Controles Internos - Questionários, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Apostila), Belo Horizonte, [199?].
- SENA, José Alfredo. Curso de Direito Constitucional Positivo. 12 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999. p. 401-405.
- SZCZIGA, Wilson Antonio (Coord); ARCO VERDE, Nêde Jung (Coord). Manual Nacional de Auditoria Governamental Contábil. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Editora Contábil, 1999. v.1 p.6-93.



## REGISTRO PROFISSIONAL

Contabilidade com segurança, qualidade e transparência

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DE MINAS GERAIS

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE

## Contabilista

Mantenha seus dados atualizados junto ao CRCMG e receba, em primeira mão, as principais novidades da área.

Alterações de telefone, endereço ou e-mail, favor comunicar ao

SETOR DE REGISTRO.

Telefone: (31) 3261-6167

ramais 157, 259, 260 e 262.

Ou através do site:

[www.crcmg.org.br](http://www.crcmg.org.br)