



CARTILHA DE ORIENTAÇÕES SOBRE ○ CONTROLE INTERNO



ALMT
Assembleia Legislativa



ALMT
Assembleia Legislativa

MESA DIRETORA 2015/2016

Deputado Guilherme Maluf
Presidente

Deputado Wagner Ramos
2º Secretário

Deputado Eduardo Botelho
1º Vice-Presidente

Deputado Max Russi
3º Secretário

Deputado Ondanir Bortolini (Nininho)
1º Secretário

Deputado Baiano Filho
4º Secretário

CONTROLE INTERNO

Secretário de Controle Interno
Newton Gomes Evangelista

Superintendente de Controle Interno de Gestão
Márcia Morais Rocha

Coordenação de Conteúdo
Marisa Cristina Nunes Rondon
Rubia Mara Oliveira da Costa

Equipe Técnica
Adilson Moreira da Silva
Amanda M. Vieira Ramalho
Celso Emilio C. Barini
Cleiton Pereira Brum
Clesso Barros de Arruda
Demilson Nogueira Moreira
Elaine Cristina da Silva
Etevaldo Gonçalves da Silva
Luana S. Souza Ikeda
Mário Kazuo Iwassake
Miguel Rua Pedroso de Barros
Rafael Motta Fedatto
Suelma Teles da Silva Mendes

Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso
Edifício Gov. Dante Martins de Oliveira, Av. André Antonio Maggi
Lote 6, Setor A, CPA – CEP: 78049-901, Cuiabá – MT
Fones: (65) 3313-6360 / 3313-6896
e-mail: sci@al.mt.gov.br

APRESENTAÇÃO



Cada vez mais a sociedade tem acompanhado a aplicação dos recursos públicos exigindo a sua correta aplicação e agindo na qualidade de fiscalizadora da execução orçamentária e dos resultados das políticas públicas.

Trata-se do controle social exercido pelo cidadão que participa na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas.

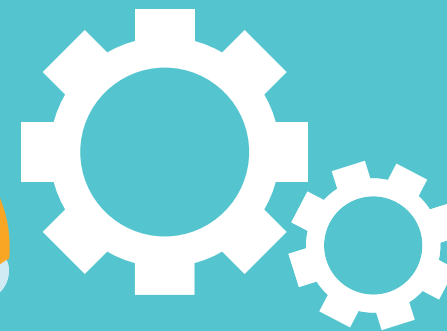
Com a edição da Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência), que alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução

orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e da Lei n. 12.527 de 18/11/2011, Lei de Acesso à Informação, ampliou-se a participação cidadã fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública.

O controle social é importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Nesse sentido, acompanhando tal evolução, torna-se necessária a transparência dos atos e contas da Administração Pública. Tal transparência deve se basear na ampla divulgação das ações emanadas pelo poder público (atos públicos), bem como dos valores despendidos para custear tais ações (contas públicas), acompanhados da devida documentação comprobatória.

O controle interno surge então como um grande aliado da administração pública na transparência das ações do poder público, atuando tanto como mecanismo de auxílio ao gestor público como instrumento de proteção e defesa do cidadão.



HISTÓRICO DA PREVISÃO LEGAL

A finalidade do controle é assegurar que administração pública, exercida por meio dos seus órgãos, pertencentes ou vinculados aos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, atuem em acordo com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros implícitos na Constituição e diversos instrumentos legais.

O controle é um mecanismo utilizado pelo Estado a fim de monitorar suas próprias atividades, e com isso resguardar a administração pública, além de garantir os direitos sociais e individuais dos cidadãos.

Vejamos os marcos legais do controle na administração pública:

1964

Este ano é considerado o marco inicial do controle interno, tendo em vista a publicação da **Lei Federal n. 4.320/64**, contendo normas gerais de Direito Financeiro, e que criou as expressões **Controle Interno** e **Controle Externo**. A referida lei, em seus artigos 76 a 80 instituiu o controle interno no âmbito da Administração.

1967

O **Decreto-Lei n. 200/67** prevê a atuação do controle das atividades da Administração Federal em todos os níveis e em todos os órgãos, para fiscalizar a utilização de recursos e a execução de programas. Ainda, com Constituição Federal de 1967,

consolidou-se a atividade de fiscalização da gestão dos recursos públicos.

1988

Foi a **Constituição Federal de 1988** quem criou o Sistema de Controle Interno que deverá ser mantido, de forma integrada, pelos Poderes da Federação (Legislativo, Executivo e Judiciário). Os art. 70 e art. 74, IV, § 1º - CF/88 nos informam que as funções atribuídas aos responsáveis pelo Controle Interno é a de apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional, dando ciência ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade observada na gestão dos recursos públicos, sob pena de responsabilidade solidária.

1989

A exemplo da Constituição Federal, a **Constituição Estadual de Mato Grosso** prevê no seu artigo 46 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração Pública direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação

das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Ainda, o artigo 52 do referido diploma dispõe que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno.

1993

A **Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993 - Lei de Licitações** - previu em seus artigos 102 e 113 a atuação do sistema de controle interno no processo de licitação e apontamento de irregularidades.

2000

A **Lei Complementar n. 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal/ LRF** - prevê a obrigatoriedade da participação do responsável pelo controle interno nos relatórios de gestão fiscal (controles de limites de despesas, empenhos e dívidas - art. 54, parágrafo único e art. 59).

2007

Em âmbito estadual, foi editada a **Lei Complementar nº 269, de 29 de janeiro de 2007**, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal

de Contas do Estado de Mato Grosso e dá outras providências, e que trouxe em seu artigo 7º a obrigação de todos os jurisdicionados instituir e manter sistemas de controle interno, na forma prevista na Constituição Federal e com vistas a apoiar o exercício do controle externo.

No mesmo ano, e ainda em âmbito estadual, foi editada a **Lei Complementar nº 295, de 28 de dezembro de 2007**, que dispõe sobre o Sistema Integrado de Controle Interno do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. De acordo com a referida lei, "o Sistema Integrado de Controle Interno do Estado de Mato Grosso, compreende os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e os órgãos Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas do Estado". Ainda, segundo seu §1º "Entende-se por Sistema Integrado de Controle Interno, o conjunto de ações e soluções realizadas de forma compartilhada entre os poderes e órgãos referidos no caput, visando assegurar a legalidade, legitimidade, transparência e efetividade dos gastos públicos".

2013

A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso publicou a **Lei nº 10.038, de 30 de dezembro de 2013**, que cria a Secretaria de Controle Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.



O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De forma breve, controle pode ser traduzido como a verificação e disciplinamento do exercício das atividades de um determinado órgão.

Esse controle tem como objetivo mitigar riscos para que os objetivos do órgão sejam alcançados com um mínimo grau de segurança.

Controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. O controle é exercitável em todos e por todos os Poderes de Estado, estendendo-se a toda a Administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 41ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015)

Quando quem exerce o controle é integrante da própria administração pública, estamos diante do chamado controle interno. Já quando quem está controlando é um órgão externo à estrutura da administração, o controle é dito externo.

O Controle Interno tem por função acompanhar a execução dos atos e contas públicas, a fim de apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas para que não se desviem da legislação e normas preestabelecidas.

Já o Controle Externo, é exercido pelo Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas, com o objetivo de fiscalizar, apreciar a prestação de contas dos responsáveis pelos recursos públicos, verificar a probidade da administração e o cumprimento da lei.

O Controle Externo, graças ao aparato jurídico que o cerca, é mais contundente que o interno. Os Tribunais de Contas podem condenar os responsáveis e aplicar sanções.

Importante ressaltar que **não há hierarquia** entre os **sistemas de controle externo e interno**. Há complementação.

O CONTROLE INTERNO

pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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

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

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

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

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

As ações do Sistema de Controle Interno devem buscar efetivar a transparência dos atos praticados pelo poder público, garantindo que os cidadãos disponham de informações relativas à aplicação dos recursos públicos.

Segundo a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI, o controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- Execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- Cumprimento das obrigações de accountability¹;
- Cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- Salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

A presença do Controle Interno nos órgãos da Administração Pública é obrigatória, conforme dispositivos constitucionais, a seguir transcritos:

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

1- Por accountability entende-se a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1346).

A natureza do Controle Interno pode ser assim dividida:

Controles Preventivos

Projetados para evitar a ocorrência de erros, desperdícios ou irregularidades.

Controles Detectivos

Projetados para detectar erros, desperdícios ou irregularidades no momento em que ocorrem, permitindo medidas tempestivas de correção.

Controles Corretivos

Projetados para detectar erros, desperdícios ou irregularidades após a ocorrência, permitindo ações corretivas posteriores.

Um papel importante do Controle Interno é evitar que ocorra na administração pública a situação de um mesmo servidor executar várias atribuições correlatas, como por exemplo: comprar, receber, controlar e distribuir ele mesmo. Cada etapa de execução deve ser realizada por servidores e/ou setores distintos. O acúmulo de atribuições fere o chamado princípio da segregação de funções.

Segundo Boynton (2002) segregação de funções envolve fazer com que indivíduos

os não realizem funções incompatíveis. [...] funções são consideradas incompatíveis quando é possível que um indivíduo cometa um erro ou fraude e esteja em posição que lhe permita esconder o erro ou a fraude no curso normal de suas atribuições.

(...)Pessoa. Segregação de Funções. Acumulação das funções de ordenador de despesa e contador. Impossibilidade. A segregação de funções é um princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação das funções de autorização, execução, controle e contabilização das operações. Significa que nenhum agente público deve controlar todas as fases inerentes a uma operação, ou seja, cada fase deve ser executada por pessoas e setores independentes entre si, possibilitando a realização de um controle cruzado (...) (PROCESSO Nº: 21.573-2/2009 - PARECER Nº: 015/2010 - TCE/MT)



O CONTROLE INTERNO NA ALMT

A Assembleia Legislativa de Mato Grosso criou a Secretaria de Controle Interno através da Lei nº 10.038, de 30 de Dezembro de 2013. Na sequência, foi publicada a Resolução Administrativa nº 001/2014, de 16 de abril de 2014, que estabeleceu as normas gerais para a implementação e operacionalização do Sistema de Controle Interno.

Atualmente o Controle Interno possui 04 (quatro) Instruções Normativas, sendo elas:

- Instrução Normativa SCI-01/2014, de 11/08/2014: tem como finalidade dispor sobre a produção das instruções normativas do SCI da AL/MT.
- Instrução Normativa SCI-02/2014, de 04/12/2014: tem como finalidade estabelecer e divulgar os enfoques de atuação e orientar procedimentos para o planejamento e realização de Auditorias Internas no âmbito AL/MT.
- Instrução Normativa SCI-03/2014, de 12/12/2014: dispõe sobre as formas de comunicação da Secretaria de Controle Interno com as Unidades Executoras do Sistema de Controle Interno, com a Mesa Diretora da AL/MT.
- Instrução Normativa SCI-04/2014, de 12/12/2014: cuja finalidade é dispor sobre regras e procedimentos para a definição, estruturação e operacionalização dos Indicadores de Controle Interno.

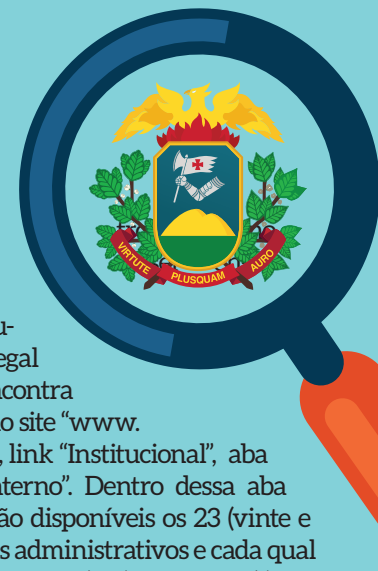
Portanto, todo o trabalho, papel, atribuições e demais diretrizes da Secretaria

de Controle Interno poderão ser encontradas nessa documentação legal que se encontra disponível no site "www.al.mt.gov.br", link "Institucional", aba "Controle Interno". Dentro dessa aba também estão disponíveis os 23 (vinte e três) sistemas administrativos e cada qual com sua(s) instrução(ões) normativa(s).

A Secretaria de Controle Interno é considerada o Órgão Central do Sistema de Controle Interno na Assembleia, sendo que as Unidades Executoras do Sistema são as diversas unidades da estrutura organizacional, no exercício das atividades de controle interno inerentes às suas funções finalísticas ou de caráter administrativo.

Para os fins do controle interno, as atividades devem ser estruturadas, organizadas e operacionalizadas sob a forma de sistemas administrativos tais como: Gestão de Pessoas; Licitações; Contratos e Convênios; Contabilidade; Financeiro; Tecnologia da Informação; Transportes; etc.

No contexto do Sistema de Controle Interno, entende-se por sistema administrativo um conjunto de atividades afins, envolvendo todas ou algumas das unidades da organização, as quais executam procedimentos coordenados e orientados pelo órgão central do sistema (SCI), com o objetivo de cumprir as respectivas finalidades. (RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 001, de 16 de abril de 2014, artigo 3º, §1º).



POR QUÊ IMPLEMENTAR O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO?

A implantação do controle interno é uma obrigação imposta pela Constituição Federal a todos os Poderes. A ideia do controle interno é atuar de forma preventiva, através das instruções normativas, manuais que elabora, orientações e recomendações que dá, para que juntos possamos garantir o cumprimento dos objetivos e metas da organização, observadas as suas limitações de recursos financeiros, humanos e materiais, bem como as observações impostas pela legislação.

O controle interno não substitui o assessor jurídico ou contábil, ele apenas revisa o trabalho destes antes que o mesmo possa ser analisado pelo Tribunal de Contas ou outro órgão, com o objetivo de ser corrigido (se for o caso) ainda de forma interna e administrativa, evitando multas, recomendações e outras sanções externas.

Todas as unidades da estrutura organizacional, por seus agentes, são responsá-

veis pelo controle, cada qual em relação às atividades que desenvolvem.

Dentre algumas responsabilidades da Secretaria de Controle Interno destacamos as seguintes:

- Assegurar o cumprimento da lei;
- Garantir que os objetivos e metas sejam atingidos (princípio da eficiência);
- Otimizar os procedimentos (princípios da eficácia e da economicidade);
- Proteger o patrimônio público (bens - direitos - informações);
- Assegurar qualidade na informação (exatidão - pontualidade);

Portanto, o Controle Interno é um processo efetuado pela Administração e todos os seus servidores, em todos os níveis, a fim de que todos os envolvidos sejam responsáveis pelo alcance da missão institucional e seus objetivos gerais.

PARA REFLETIR

O controle interno é atribuição de todas as pessoas, de todos os níveis e de todas as unidades de uma organização, auxiliando para melhoria contínua do local de trabalho e de suas funções.

Informação e Comunicação eficazes são vitais para que uma organização conduza e controle suas operações.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm > Acesso em 28.07.2015.

_____. Lei nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm > Acesso em 28.07.2015

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm > acesso em 10 de ago de 2015.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm > acesso em 10 de ago de 2015.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Acesso em 10 de ago de 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. Cartilha de Orientações sobre Controle Interno. 1ª edição. Brasília, 2013.

BOYTON, Willian C; JOHNSON, Raymond N; KELL, Walter G. Auditoria. Tradução José Evaristo dos Santos. São Paulo: Atlas, 2002

GLOCK. José Osvaldo. Guia para Implementação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública. Juruá Editora: Curitiba, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo. 41ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINAS GERAIS, Tribunal de Contas do Estado de. Cartilha de Orientações sobre Controle Interno, Junho de 2012.

PARÁ, Tribunal de Contas do Estado do. Cartilha "Nosso Controle Interno", 1ª Edição, ano 2009.

PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública - RAP - Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf> > Acesso em 15 de set 2015.



ALMT
Assembleia Legislativa

