

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FACULDADE DE ECONOMIA ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE E
SECRETARIADO

CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA

ERNANI SÉRGIO CHAVES REIS

FORTALEZA, JULHO, 1999



CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA

ERNANI SÉRGIO CHAVES REIS

Orientador: PRETEXTATO SALVADOR QUARESMA G. DE OLIVEIRA MELLO

Monografia apresentada à Faculdade de
Economia, Administração, Atuária,
Contabilidade e Secretariado, para obtenção do
grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

FORTALEZA – CE

1999

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Contábeis, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de bacharel em Ciências Contábeis, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Ernani Sérgio Chaves Reis

Média
10,0

Prof. Pretextato Salvador Quaresma G. de Oliveira Mello
Professor Orientador

Nota
10,0

Prof. Jeanne Marguerite M. Moreira
Membro da Banca Examinadora

Nota
10,0

Prof. Josué Viana
Membro da Banca Examinadora

Nota
10,0

Monografia aprovada em 21 de julho de 1999.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, grande responsável pela conclusão deste trabalho, por ter me dado oportunidades ímpares na vida, e ter me permitido acreditar, através da fé e esperança, em meu potencial.

Aos meus pais, Hélio da Silveira Reis (*in memoriam*) e Sônia Chaves Reis, que me ensinaram a não temer desafios e a superar, com humildade, todos os obstáculos da vida.

Ao Professor Pretextato Salvador Quaresma G. de Oliveira Mello pela paciência, dedicação, incentivo e sugestões apresentadas para a realização desta monografia.

Aos Professores Jeanne Marguerite M. Moreira e Josué Viana por muito me honrarem, fazendo parte desta douta banca examinadora.

E aos demais amigos e familiares, que de alguma forma contribuíram na elaboração desta pesquisa monográfica.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	III
SUMÁRIO	IV
1. INTRODUÇÃO	1
2. CONTROLE INTERNO	3
2.1. Histórico	3
2.2. Conceito de Controle Interno	5
2.3. Objetivos do Controle Interno	6
2.4. Naturezas do Controle Interno	6
2.5. Características do Controle Interno	7
2.6. Divisões Gerais do Controle Interno	8
2.7. Retorno do Controle Interno	9
3. CONTROLE INTERNO E AUDITORIA INTERNA	10
3.1. Breve Histórico	10
3.2. Diferenças Básicas entre Auditoria e Controle Interno	11
3.3. Avaliação do Sistema de Controle Interno	13
4. NORMAS GERAIS DE CONTROLE INTERNO	15
5. CONTROLE INTERNO NA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO CEARÁ	18
5.1. Introdução ao Órgão	18
5.2. Rotinas de Controle da Coordenadoria de Administração	20
5.3. Rotinas de Controle da Seção de Pessoal	20
5.4. Rotinas de Controle da Seção de Atividades Auxiliares	21
5.5. Rotinas de Controle da Seção de Material e Patrimônio	22
5.6. Rotinas de Controle da Seção de Comunicações Administrativas	23
5.7. Rotinas de Controle da Seção de Execução Orçamentária e Financeira	24
5.8. Rotinas de Controle da Comissão de Licitação	27
5.9. Rotinas de Controle do Plan-Assiste	28
6. AUDITORIA INTERNA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	29
7. PRINCIPAIS FALHAS DE CONTROLE INTERNO	32
7.1. Falhas Gerais de Controle Interno na Administração Pública Federal	32
7.2. Falhas Específicas de Controle Interno na Procuradoria da República no Ceará	33
8. SUGESTÕES PARA O CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	37
8.1. Sugestões Gerais de Controle Interno para a Administração Pública Federal	37
8.2. Sugestões Básicas de Controle Interno para Procuradoria da República no Ceará	38
9. CONCLUSÃO	42
10. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	43

1. INTRODUÇÃO

O controle interno na administração pública federal direta, nos dias atuais, vem se tornando uma ferramenta de trabalho cada vez mais imprescindível, por vários motivos, a saber: a crescente privatização na administração pública federal indireta, a conscientização de diversos setores da sociedade de que precisamos utilizar melhor os recursos públicos e, principalmente, a necessidade de um equilíbrio fiscal para que seja mantida a estabilidade econômica.

A passagem de domínio de diversos serviços da iniciativa pública para a privada tem diminuído a participação da administração indireta nos gastos gerais governamentais e, conseqüentemente, tornado a administração direta o principal alvo da atual política de redução de custos na esfera federal, pois a sua participação proporcional tem sido cada vez maior.

A disponibilidade de dados sobre as despesas aprovadas e executadas em cada Ministério, propiciada pelo Senado Federal e pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, através da “internet”, facilitou enormemente o controle por parte do cidadão comum que, cada vez em uma quantidade maior, entende como seu dever supervisionar estes gastos, bem como seu direito, sugerir mudanças que implementem uma qualidade maior nos mesmos.

E, finalmente, a presente realidade econômica de nosso mundo globalizado impede que países, como o nosso, que não possuem um equilíbrio em suas contas, não fiquem subordinados ao capital estrangeiro, tornando imprescindível uma rígida política fiscal aliada a um eficiente controle interno.

Portanto, devido ao grande aumento de importância dada ao controle interno da administração pública nos últimos anos, buscar-se-á ,através do presente trabalho de pesquisa e baseado em dados coletados na Procuradoria da República no Estado do Ceará, Unidade Gestora do Ministério Público da União, demonstrar como o mesmo é efetivado atualmente e quais diretrizes deveriam ser levadas em consideração, pelas autoridades competentes, para que o seu retorno qualitativo fosse totalmente otimizado.

2. CONTROLE INTERNO

2.1. Histórico

Desde que se pensou em organização como um meio científico ou técnico de dirigir, a função controle nos aparece como uma exigência lógica.

A pequena organização, comandada pessoalmente por seu proprietário, tem seu sistema normativo de procedimentos estabelecido por ele mesmo, o qual se empenha em verificar se suas determinações são seguidas e se os seus valores estão convenientemente protegidos. A sua confiança fica limitada ao que ele pode observar e verificar, podendo, inclusive, a partir dessas observações, modificar suas decisões a qualquer tempo.

Quando a organização evolui e atinge determinado porte, por mais que o empreendedor tente controlar os procedimentos por ele estabelecidos, a eficácia de seu negócio estará comprometida. À medida que a organização expande-se, as possibilidades de perda de valores ou de baixa produtividade aumentam, as operações da empresa diversificam-se, os seus campos de atuação com administrações próprias vão deslocando-se para outros locais, enfim, não há mais possibilidades de um homem só ou, até mesmo, um pequeno grupo

de pessoas deter o controle de um complexo organizacional garantindo total proteção contra os desvios das diretrizes estabelecidas e perdas patrimoniais.

No momento em que o administrador sente que não tem condições de manter estreitos contatos com todos os negócios e conhecer detalhes de todas as operações, surge a necessidade de definição de controles que possam garantir que, mesmo sem a presença do dono, possa ser verificado que a organização realiza-se de acordo com sua política e planejamento.

Em termos de administração pública federal, a problemática torna-se mais complicada ainda, pois trata-se de uma organização com uma estrutura patrimonial e de pessoal enorme, que lida com valores altamente relevantes para a economia do país, exigindo, assim, um controle bem mais eficiente e atuante.

No entanto, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, ganhou ênfase a discussão sobre o controle interno governamental, especialmente pela sua previsão constitucional contida nos artigos 70 e 74, que transcreve-se abaixo:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

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

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

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos

órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

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

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

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

2.2. Conceito de Controle Interno

O Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, afirma que: "*O Controle Interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas na empresa para salvaguardar seus ativos, verificar a exatidão e fidelidade dos dados contábeis, desenvolver a eficiência nas operações e estimular o seguimento das políticas executivas prescritas.*".

Porém, pela natureza deste trabalho de pesquisa, que está direcionado para a atividade pública, utilizar-se-á a Instrução Normativa n.º 16, de 20-12-91, do Departamento do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda, que conceitua Controle Interno como sendo: "*O conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado com vistas a assegurar que o objetivo dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.*".

Em suma, constitui-se em uma série de rotinas postas em prática pelos próprios servidores daquele determinado órgão que, visando o melhor desempenho dos serviços públicos a custos menores e o impedimento de fraudes ou erros, auxilia o trabalho da auditoria evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão e propiciando aos administradores informações suficientes para tomada de decisões.

2.3. Objetivos do Controle Interno

Os problemas de Controle Interno encontram-se, na administração pública, em todos os seus segmentos: planejamento orçamentário, arrecadação de tributos, licitações, pagamentos de pessoal, execução das demais despesas, controle de bens patrimoniais, controle de almoxarifado, entre outros. O exercício de um adequado controle sobre cada uma dessas áreas assume fundamental importância para que se atinja resultados mais favoráveis e menores desperdícios.

Resumidamente, pode-se definir quatro objetivos principais para o controle interno, que norteiam toda a sua execução:

- proteção dos ativos;
- obtenção de informação adequada;
- promoção da eficiência operacional; e
- estimulação da obediência e do respeito às políticas da administração.

Deve-se, portanto, buscar o máximo controle dos ativos de cada entidade governamental, sejam eles financeiros ou patrimoniais, a partir da utilização de todos os métodos de controle interno possíveis, aliado a um sistema de contabilidade confiável que gere informações que espelham a realidade, promovendo-se, assim, uma eficiência operacional, com melhores serviços a custos menores, sem que seja esquecida a obediência à legislação vigente e às metas definidas por programas de trabalho previamente aprovados.

2.4. Naturezas do Controle Interno

Controles internos podem ser de natureza preventiva, detectiva ou corretiva:

- Controles preventivos são os projetados com a finalidade de evitar a ocorrência de erros, desperdícios ou irregularidades, como por exemplo: a segregação

de funções, a exigência de duas assinaturas nas Ordens Bancárias e a obrigatoriedade de senhas pessoais, constantemente renovadas, para acesso aos sistemas integrados de informática.

- Controles detectivos são os projetados para detectar erros, desperdícios ou irregularidades, no momento em que eles ocorrem, permitindo a adoção de medidas tempestivas de correção, como por exemplo: contas devedoras e credoras que se conciliam automaticamente no momento do registro e cartão de ponto eletrônico.

- Controles corretivos são os projetados para detectar erros, desperdícios ou irregularidades depois que já tenham acontecido, permitindo a adoção posterior de ações corretivas, como por exemplo: relatórios de acompanhamento do almoxarifado que são conciliados, mensalmente, com dados da contabilidade e relatórios de tempo de acesso aos sistemas integrados por servidor.

2.5. Características do Controle Interno

Um controle interno adequado é aquele estruturado pela administração e que propicia uma razoável margem de garantia que os objetivos e metas serão atingidos de maneira eficaz, eficiente e com a necessária economicidade.

Razoável margem de garantia pode ser entendido como medidas de efetividade e a custos razoáveis, estabelecidas para evitar desvios ou restringi-los a um nível tolerável, significando que erros e procedimentos ilegais ou fraudulentos serão evitados e, na sua ocorrência, serão detectados e corrigidos dentro de curto prazo, pelos servidores, como parte de suas funções habituais.

Medidas de efetividade e de custos razoáveis são a decorrência do conceito de comparar o valor do risco ou da perda potencial contra o custo do controle respectivo, consistindo na famosa relação custo-benefício.

A eficiência constitui-se em uma associação de cargas de trabalho com recursos aplicados, buscando uma forma econômica e útil de gestão, que implique em mesmos serviços a custos inferiores ou maior quantidade de serviços pelo mesmo custo.

E finalmente, a eficácia, que se volta totalmente para os resultados, avaliando se a atividade está atingindo o seu objetivo, cumprindo os preceitos legais, respeitando os padrões de eficácia estabelecidos e utilizando dados confiáveis.

2.6. Divisões Gerais do Controle Interno

Em termos de classificação do controle interno aceita-se, mais comumente, a sua divisão em dois grandes grupos:

- **CONTROLE INTERNO CONTÁBIL** – que compreende o plano de organização e todos os procedimentos diretamente relacionados com a salvaguarda dos ativos e a fidedignidade dos registros financeiros. Geralmente compreende controles, tais como: os sistemas de autorização e aprovação, segregação entre as tarefas relativas à manutenção e elaboração de relatórios e aquelas que dizem respeito à operação de ativos, controles físicos sobre o ativo, entre outros.
- **CONTROLE INTERNO ADMINISTRATIVO** – que compreende o plano de organização e todos os métodos e procedimentos referentes, principalmente, à eficiência operacional e a obediência às diretrizes administrativas, que normalmente se relacionam apenas indiretamente com os registros contábeis e financeiros. Incluem-se aqui controles como análises estatísticas, estudos de tempo e movimento, relatórios de desempenho, controle de qualidade, entre outros.



2.7. Retorno do Controle Interno

O custo do controle interno não deve, logicamente, exceder aos benefícios que dele espera-se obter. Concluindo-se que os controles mais sofisticados (e normalmente mais onerosos) devem ser estabelecidos para transações de valores relevantes, enquanto aqueles menos rígidos, devem ser implantados para as transações menos importantes.

3. CONTROLE INTERNO E AUDITORIA INTERNA

3.1. Breve Histórico

Precisar quando se deu início às atividades de auditoria e controle de direitos e haveres é bastante difícil, pois toda pessoa que possuía a função de verificar a legitimidade dos fatos econômicos ou financeiros, prestando contas a um superior, pode ser considerada como sendo praticante de auditoria.

Os imperadores romanos nomeavam altos funcionários que eram encarregados de supervisionar as operações financeiras de seus administradores provinciais e lhes prestar contas verbalmente. Na França, no século III, os barões tinham que realizar leitura pública das contas de seus domínios, na presença de funcionários designados pela Coroa. Na Inglaterra, por ato do Parlamento, o Rei Eduardo I dava direito aos barões de nomear seus prepostos, sendo que ele próprio mandou verificar as contas do testamento de sua falecida esposa, que foi atestado em um documento que constitui um dos primeiros relatórios de auditoria, denominado "*probatur sobre as contas*".

No Brasil colonial, tínhamos a figura do juiz colonial, um fiscal do Rei, que era destacado pela Coroa Portuguesa para verificar o correto recolhimento dos tributos para o Tesouro, reprimindo e punindo fraudes.

No entanto, o grande salto da auditoria ocorreu após a crise econômica americana de 1929. No início dos anos 30, foi criado o famoso “Comitê May”, um grupo de trabalho instituído com a finalidade de estabelecer regras para as empresas que tivessem suas ações cotadas em bolsa, tornando obrigatória a Auditoria Contábil Independente nos demonstrativos contábeis dessas empresas.

Esses auditores independentes, no desenrolar de suas atividades, necessitavam ter acesso a informações e documentos que levassem ao conhecimento mais profundo e análises das diferentes contas e transações. Para tanto, foram designados funcionários da própria empresa. Estava lançada a semente da Auditoria Interna, pois os mesmos, com o decorrer do tempo, foram aprendendo e dominando as técnicas de Auditoria e utilizando-as em trabalhos solicitados pela própria administração da empresa.

Com isso, as empresas notaram que poderiam reduzir seus gastos com auditoria externa, se utilizassem melhor esses funcionários, criando um serviço de conferência e revisão interna, contínua e permanente, a um custo mais reduzido.

Após a fundação do “The Institute of Internal Auditors”, a auditoria interna passou a ser vista de maneira diferente. De um corpo de funcionários de linha, quase sempre subordinados à Contabilidade, pouco a pouco, passaram a ter um enfoque de controle administrativo, cujo objetivo era avaliar a eficácia e a efetividade da aplicação dos controles internos. O seu campo de ação funcional, foi estendido para todas as áreas da empresa, e, para garantir sua total independência, passou a ter subordinação direta à alta administração da organização

3.2. Diferenças Básicas entre Auditoria e Controle Interno

O controle interno faz parte das atividades normais da administração pública, subordinando-se ao titular do órgão ou entidade, tendo por função acompanhar a execução



dos atos, indicando, em caráter opinativo, preventivo ou corretivamente, ações a serem desempenhadas com vistas a atender o controle da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, bem como aos controles administrativos de um modo geral.

Por outro lado, em termos de auditoria interna, entende-se que o trabalho do auditor transcende tais controles, atuando sobre todas as atividades da administração pública e tendo como ponto de referência para os testes de auditoria a serem aplicados, justamente o controle interno, ou seja, todo o planejamento da auditoria deverá levar em consideração o grau de confiabilidade do controle interno existente no órgão ou entidade a ser auditada, sendo que, quanto mais confiável for o controle interno de uma entidade, menor será a abrangência dos testes de auditoria necessários a cada procedimento.

Resumidamente, pode-se definir a Auditoria Governamental como sendo uma parte especializada que se dedica à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, bem como à fiscalização dos recursos repassados pelo Estado a título de Convênio, Subvenções Sociais e Econômicas e demais formas de antecipações de recursos legalmente admitidas.

Portanto, ao contrário do controle interno tradicionalmente executado, a auditoria interna não faz parte necessariamente da estrutura ou das atividades normais dos órgãos e entidades, sendo desenvolvida, no Executivo Federal, por Analistas de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional, e nos outros poderes, por Auditores específicos dos demais Departamentos de Auditoria Interna.

Assim, se os controles internos de um órgão ou entidade da administração pública forem satisfatórios, serão escolhidos procedimentos mínimos numa extensão reduzida, podendo, inclusive, ser adotada uma amostragem, ao invés de uma auditoria completa. Por outro lado, caso os controles internos apresentem-se insatisfatórios ou deficientes, o trabalho do auditor interno deverá ser o mais amplo possível, enfocando todo o processo da execução orçamentária, especialmente quanto aos estágios de recolhimento dos numerários por parte dos agentes arrecadadores, da licitação, empenhamentos, liquidação e pagamento, os atos de pessoal, e demais controles contábeis e administrativos.

Finalmente, conforme exposto, conclui-se que as atividades de auditoria se sobrepõem às atividades operacionais de um modo geral, inclusive sobre as atividades de controle interno, ou seja, as primeiras fiscalizam, avaliam o grau de confiabilidade e controlam a eficiência e eficácia das segundas.

3.3 Avaliação do Sistema de Controle Interno

A realidade em termos de administração pública é que nem sempre as áreas ou operações estabelecem seus controles por meio de manuais de procedimentos, sendo muito comum, após a implantação de uma determinada operação, estabelecer-se a necessidade de procedimentos específicos que acompanharão a mesma até a formação final do controle interno.

No entanto, apesar das dificuldades, torna-se imprescindível, avaliar-se o controle interno de cada entidade pública pelos seguintes motivos: determinar os erros e irregularidades que poderiam ocorrer, verificar se o sistema atual de controles detectaria de imediato essas falhas, identificar a existência de controles excessivos ou insuficientes, bem como a ocorrência de situações antieconômicas e emitir relatório com sugestões para aprimoramento do sistema utilizado.

Ao proceder-se a respectiva avaliação, segue-se prioritariamente os seguintes passos:

- Identificação das principais áreas de operação;
- Análise do ambiente geral de controle, considerando, inclusive, as influências que o ambiente exerce sobre a eficácia do controle interno da organização;
- Documentação do ciclo de transações, através de memorandos, questionários padronizados ou fluxogramas;
- Relatório dos resultados, com a finalidade de buscar-se a definição das deficiências do ambiente geral de controle, áreas com falta de controle, principais desvios identificados, excessos de controles, recomendações sobre quais procedimentos

poderão ser implementados para corrigir ou melhorar a situação encontrada e considerações sobre os custos e benefícios esperados com as mudanças.

4. NORMAS GERAIS DE CONTROLE INTERNO

Na Administração Pública Federal Direta existe uma série de princípios que são seguidos pelos responsáveis pelo Controle Interno de cada entidade, com o intuito de tornar esta atividade a mais produtiva possível, tais como:

- **Relação custo/benefício:** minimiza-se a probabilidade de falhas ou desvios quanto ao atingimento dos objetivos e metas, a partir do princípio de que um controle não deve exceder aos benefícios que ele possa proporcionar;
- **Qualificação adequada, treinamento e rodízio de servidores:** a eficácia dos controles internos está diretamente relacionada com a competência e integridade do pessoal, que pode ser conseguida através de seleção e treinamento de forma criteriosa e sistematizada, rodízio de funções e obrigatoriedade do gozo regular das férias, como forma, inclusive, de evitar a dissimulação de irregularidades;
- **Delegação de poderes e determinação de responsabilidades:** a delegação de competência, conforme previsto em lei, é utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com vistas a^{pl} assegurar maior rapidez e objetividade nas decisões, devendo ser observado em cada órgão a existência de regimento e organogramas adequados, onde a definição de autoridades e conseqüentes responsabilidades sejam claras e satisfaçam plenamente as

necessidades da organização e de manuais de rotinas e procedimentos claramente determinados, que considerem as funções de cada setor da entidade;

- **Segregação de funções:** a estrutura de um controle interno deve prever a separação entre funções de autorização e aprovação de operações, execução, controle e contabilização das mesmas, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com estes princípios;
- **Instruções devidamente formalizadas:** para atingir um grau de segurança adequado é indispensável que as ações, procedimentos e instruções sejam disciplinados e formalizados através de instrumentos eficazes, ou seja, claros, objetivos e emanados por autoridade competente;
- **Controles sobre as transações:** é imprescindível estabelecer o acompanhamento dos fatos contábeis, financeiros e operacionais, objetivando que sejam efetuados mediante fatos legítimos, relacionados com a finalidade do órgão e autorizados por quem de direito;
- **Aderência a diretrizes e normas legais:** é necessário a existência de sistemas estabelecidos para determinar e assegurar a observância das diretrizes, planos, normas, leis, regulamentos e procedimentos administrativos internos.

Sabe-se que o objetivo geral do Controle Interno é assegurar que não ocorram erros potenciais, através do controle de suas causas, destacando-se entre os objetivos específicos a serem atingidos, os seguintes:

- observar as normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos;
- assegurar, nas informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais, sua exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade;
- antecipar-se, preventivamente, ao cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas anti-econômicas e fraudes;
- propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativo e operacional, sobre os resultados e efeitos atingidos;
- salvaguardar os ativos financeiros e físicos, quanto a sua boa e regular utilização e assegurar a legitimidade do passivo;
- permitir a implementação de programas, projetos, atividades, sistemas e operações, visando a eficácia, eficiência e economicidade dos recursos; e

- assegurar aderência às diretrizes, planos, normas e procedimentos da entidade.

Resumidamente, pode-se concluir que os Controles Internos implementados em uma organização devem, prioritariamente, ter caráter preventivo, permanentemente, estar voltados para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos, prevalecer como instrumentos auxiliares de gestão e estar direcionados para o atendimento a todos os níveis hierárquicos da administração.

5. CONTROLE INTERNO NA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO CEARÁ

5.1. Introdução ao Órgão

Primeiramente, segundo a Constituição Federal:

“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Conforme já mencionado, neste trabalho de pesquisa, foi utilizado como base fundamental a Procuradoria da República no Estado do Ceará, uma unidade que representa o Ministério Público Federal, órgão integrante do Ministério Público da União, neste Estado.

A Procuradoria da República no Estado do Ceará é composta por 12 (doze) Membros que atuam junto às Varas da Justiça Federal da 5ª Região e é dividida em 03 (três) Coordenadorias: Administração, Jurídica e Documentação e Informação Jurídica.

Em termos de Controle Interno, enfatizou-se o trabalho junto à Coordenadoria de Administração, pois é a esta que compete a gerência e total responsabilidade sobre todos os



bens patrimoniais e financeiros desta unidade, bem como a gestão de seus recursos orçamentários.

Sendo que, a Coordenadoria de Administração da Procuradoria da República no Estado do Ceará é formada pelas seguintes seções:

- Seção de Pessoal: que é responsável pela coordenação e execução das atividades relacionadas à Administração de Pessoal e Desenvolvimento de Recursos Humanos;
- Seção de Atividades Auxiliares: que é responsável por promover, controlar e executar as atividades relativas à portaria, vigilância, zeladoria, conservação e manutenção do material e do edifício, inspecionar, periodicamente, equipamentos e dispositivos de segurança e promover as medidas necessárias à sua instalação, manutenção e reparos e organizar e controlar os serviços de transporte.
- Seção de Material e Patrimônio: que é responsável pelo recebimento e conferência dos diversos materiais adquiridos, pelo registro e acompanhamento dos bens móveis e imóveis pertencentes ao órgão e pelo fornecimento dos materiais regularmente requisitados;
- Seção de Comunicações Administrativas: que é responsável por receber, conferir, distribuir internamente e expedir os processos e correspondência oficial, mantendo registros adequados e por receber, guardar e zelar pela segurança dos processos e documentos encaminhados para arquivamento;
- Seção de Execução Orçamentária e Financeira: que é responsável pelo planejamento e execução das atividades relacionadas à movimentação e utilização dos recursos orçamentários e financeiros;
- Comissão de Licitação: que promove as aquisições de materiais, equipamentos, obras e serviços, a partir de um limite mínimo previsto em lei (atualmente este limite é de oito mil reais);
- Plan-Assiste: que é responsável por dar assistência médica, odontológica, psicológica e social aos Membros, Servidores e dependentes destes.

5.2 Rotinas de Controle da Coordenadoria de Administração

Através do exame efetivado, constatou-se que cabe ao Coordenador de Administração a autorização final de todas as atividades executadas pelas diversas seções que compõem esta Coordenadoria, no entanto, as rotinas de controle são implementadas pelos servidores destas seções, sem que ações de revisão sejam efetivadas, posteriormente, nesta chefia.

As responsabilidades de cada Seção são definidas, de forma geral, através do Regimento Interno do Ministério Público Federal, porém, inexistente um manual de procedimentos que contemple as atividades de rotina interna obrigatórias, necessárias e aconselháveis, tornando assim, a atividade de controle, altamente dependente do bom senso dos servidores que o implementam.

Constatou-se, ainda, a presença da segregação de funções, que será detalhada nos tópicos a seguir, e que confrontos de ativos com registros contábeis são efetivados, mensalmente, através da elaboração de Relatórios de Almoxarifado e de Relatórios de Bens Móveis e Imóveis.

Finalmente, todas as atividades são implementadas através de um sistema de autorização e aprovação hierarquicamente constituído, todos os registros contábeis obedecem a uma padronização estabelecida pelo Plano de Contas do Governo Federal, ficando, no entanto, evidenciado uma falta de investimento em treinamento de servidores e o não estabelecimento de metas bem definidas, que facilitem a avaliação objetiva.

5.3. Rotinas de Controle da Seção de Pessoal

Em termos de Seção de Pessoal da Procuradoria da República neste Estado saliente-se que todos os pagamentos de pessoal, bem como todos os controles de folha de pagamento, são efetivados na sede do Ministério Público Federal, em Brasília - DF, cabendo a esta unidade: o controle de frequência, dar posse a novos servidores, atualizar diversos dados dos mesmos e

intermediar as diversas solicitações direcionadas à Central de Pessoal, sempre através de processos administrativos, possuindo como principais atividades de controle as seguintes:

- Controle de frequência efetivado através de ponto eletrônico, a partir de cartões com códigos de barra individuais;
- Elaboração de relatórios mensais de frequência por coordenadoria e seção, sendo solicitadas as devidas compensações quando cabíveis;
- Batimento mensal do controle de frequência com a escala de férias, visando a constatação do gozo no período determinado;
- Atualização anual de todos os dados dos servidores, inclusive aposentados e pensionistas;
- Efetivação das solicitações de diárias, a partir da confirmação formal da viagem, com o Chefe do Setor de Atividades Auxiliares (no caso de viagens dentro do Estado) ou com a Central de Pessoal (no caso de viagens fora do estado).

5.4. Rotinas de Controle da Seção de Atividades Auxiliares

A Seção de Atividades Auxiliares responde pelo perfeito funcionamento das atividades de auxílio à manutenção e funcionamento do órgão, tais como: controle de entrada de pessoas, através da portaria; utilização de veículos oficiais; serviços de cópias reprográficas; manutenção corretiva e preventiva de máquinas e equipamentos; conservação de bens móveis e imóveis; fiscalização dos serviços de limpeza e vigilância; possuindo como principais rotinas de controle:

- A permissão para a entrada de estranhos nas dependências da Procuradoria somente é concedida com a apresentação de carteira de identidade ou outro documento de identificação com foto, desde que permitida pelo Membro ou Servidor com o qual o mesmo deseja ter audiência, e sendo-lhe entregue uma etiqueta adesiva de uso obrigatório;
- O uso dos veículos oficiais somente é autorizado pelo chefe deste setor e é obrigatório o preenchimento de um formulário contendo os seguintes dados:

quilometragem inicial e final do veículo, trajeto efetivado, motivo da utilização, assinaturas do motorista, do Chefe da SEATA e do servidor que foi acompanhando;

- O abastecimento de veículos também tem que ser autorizado por esta chefia, através de um formulário próprio, que possui, obrigatoriamente, a quantidade de combustível colocada, valor unitário e total das despesas, assinaturas do motorista, da chefia e do responsável pelo posto, sendo, posteriormente, todas estas comandas enviadas para a Seção de Execução Orçamentária e Financeira;
- As cópias reprográficas somente podem ser autorizadas pelos Chefes de Seção, sendo que, a partir de 100 (cem) cópias diárias, têm que ser autorizadas pelo Coordenador respectivo, através de preenchimento de formulário próprio;
- Mensalmente é elaborado relatório que contempla a quantidade de cópias por setor e, posteriormente, é encaminhado à Seção de Execução Orçamentária e Financeira;
- A fiscalização dos serviços de limpeza e vigilância do prédio, que são terceirizados, é feita por servidores desta seção, porém sem uma rotina específica a seguir;
- Recarregamento anual de todos os extintores de incêndio.

5.5. Rotinas de Controle da Seção de Material e Patrimônio

A Seção de Material e Patrimônio é responsável pela guarda e fiscalização de todo o patrimônio da unidade, tais como bens móveis, imóveis e itens do almoxarifado, e tem como principais rotinas de controle:

- Controle de todos os bens móveis através de número patrimonial seqüencial, tendo sempre em seu poder a localização e sob qual responsabilidade os mesmos se encontram;
- Controle específico dos itens de almoxarifado, através de fichas individuais contendo valor unitário e quantidade, e sendo as mesmas somente escrituradas por servidores deste setor;

- Manutenção das salas que servem como almoxarifado sempre trancadas, só permitindo a entrada de pessoas alheias ao setor, desde que estejam acompanhadas por servidores deste;
- Requisição de materiais do almoxarifado concedida, somente, através de preenchimento de formulário próprio, devidamente assinado pelo chefe do setor ao que o mesmo se destina;
- Controle, através de relação-carga, dos materiais de consumo de uso duradouro (grampeadores, perfuradores, ferramentas, entre outros);
- Elaboração mensal de relatório de bens móveis e itens de almoxarifado, a ser encaminhado à Auditoria Interna do MPU, com o intuito de confrontamento com os dados contábeis;
- Elaboração anual de inventário de bens móveis e contagem de itens do almoxarifado, com o intuito de constar no processo de Tomada de Contas;
- Impedimento dos servidores do setor de serem responsáveis por procedimentos de suprimento de fundos, evitando, com isso, que a mesma pessoa que compra, seja a que registra a liquidação.

5.6. Rotinas de Controle da Seção de Comunicações Administrativas

A partir da análise dos dados obtidos junto à Seção de Comunicações Administrativas, constatou-se que o controle dos documentos que são recebidos e expedidos por este órgão é totalmente informatizado, porém, quando da pesquisa efetivada para servir de base para este trabalho, o sistema ainda estava sendo implantado e carecia de um controle mais eficiente.

Constatou-se, ainda, que além dos registros informatizados inexistia qualquer outra rotina de controle que impeça problemas tais como: envio de correspondências para destinatários incorretos, despacho de documentos internos para seções indevidas, demora nos despachos de documentos urgentes, entre outros.

5.7. Rotinas de Controle da Seção de Execução Orçamentária e Financeira

Com certeza esta é a Seção que carece de um maior número de rotinas de controle, pois todos os processos de pagamento, à exceção da folha de pessoal, são efetivados por esse setor.

Na Seção de Execução Orçamentária e Financeira são controlados e gerenciados todos os recursos financeiros e orçamentários repassados para a Procuradoria da República no Estado do Ceará, pela Secretaria de Planos e Orçamentos do Ministério Público Federal (Setorial Orçamentária e Financeira desta unidade), com o intuito de custear o funcionamento do órgão e promover todas as suas aquisições de materiais e equipamentos, bem como serviços de manutenções especiais ou obras.

Objetivando-se um maior controle e segurança nas suas ações esta seção utiliza 03 (três) sistemas informatizados integrados do governo federal:

- SIAFI: Sistema de Administração Financeira do Governo Federal, que é responsável por todos os lançamentos contábeis na gestão dos recursos e pela emissão dos diversos documentos essenciais para a mesma, tais como: Notas de Empenho, Notas de Lançamento, Notas de Sistema, Ordens Bancárias, Documentos de Arrecadação de Receitas Federais, Guias da Previdência Social, entre outros; além de, automaticamente, gerar demonstrativos contábeis essenciais como: Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro, Balanço Orçamentário, Balancete e Razão das diversas contas que compõem o Plano de Contas e Diário;
- SICAF: Sistema de Cadastro de Fornecedores do Governo Federal, que é responsável pela inscrição de diversas empresas, aptas fiscal e legalmente, para contratar com entidades públicas, colocando à disposição dessas, informações imediatas sobre a validade das diversas certidões obrigatórias, segundo a nossa legislação (Certidão Negativa de Débitos da Previdência Social, Certidão quanto à Dívida Ativa da União, Certidão de Tributos e Contribuições Federais e Certidão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço);



- SPIU: Sistema Patrimonial dos Imóveis da União, que é responsável pelo gerenciamento dos diversos imóveis da União, inclusive, atualizando anualmente o valor dos mesmos.

Vale salientar que todos esses sistemas são acessados por meio de senhas vinculadas ao CPF de cada servidor, que devem ser trocadas mensalmente, evitando-se, com isso, o acesso de pessoas indevidas.

Além desses 03 (três) sistemas, existem transações dentro do SIAFI que permitem a pesquisa acerca da regularidade do CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) da empresa (Ativo Regular, Ativo Não Regular, Inativo, Suspenso ou Cancelado) ou quanto a sua inscrição no CADIN (Cadastro de Inadimplentes do Governo Federal), que lista todas as empresas que estão devendo para algum órgão público da administração direta ou indireta há mais de 60 (sessenta) dias, ficando, a partir de então, impedidas de contratar com qualquer outra entidade pública.

Finalizando, esta seção possui como principais medidas de controle:

- Empenho da despesa, que consiste na primeira fase da despesa pública, somente após a confirmação da fundamentação legal do procedimento, inclusive com pesquisas no SICAF e no CADIN, quanto à regularidade fiscal e tributária do favorecido;
- Obrigatoriedade de assinatura em conjunto, de todos os documentos emitidos pelo SIAFI que necessitam da mesma (Notas de Empenho, Ordens Bancárias, Relatórios de Conformidade Diária), pelo Ordenador de Despesas (Procurador-Chefe), pelo Encarregado do Setor Financeiro (Coordenador de Administração) e pelo Chefe da Seção de Execução Orçamentária e Financeira;
- Efetivação dos diversos pagamentos, sempre através da via bancária, em contas do favorecido cadastradas no SIAFI;
- Envio de cópias das ordens bancárias e documentos de recolhimento aos credores dessa Procuradoria, através de Ofício, após cada pagamento;
- Efetivação da verificação da liquidação da despesa (prestação efetiva do serviço ou entrega correta do material ou equipamento adquirido), anteriormente ao

pagamento, por meio da assinatura do servidor responsável pela mesma, em carimbo próprio, aposto na própria Nota Fiscal ou Fatura;

- Elaboração de mapa anual de impostos e contribuições retidos na fonte, com o intuito de facilitar a elaboração da Declaração de Impostos Retidos na Fonte (DIRF) e demais demonstrativos a serem entregues aos credores;
- Início e formalização de todos os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação em uma Seção diferente da de Execução Orçamentária e Financeira;
- Obrigatoriedade da renovação mensal de todas as senhas de acesso a sistemas integrados;
- Obrigatoriedade de registro mensal da confirmação de todos os usuários dos sistemas integrados, sob responsabilidade do chefe da seção;
- Obrigatoriedade de registro diário, por um servidor dessa Seção que não seja responsável por lançamentos contábeis, da conformidade do movimento contábil do dia anterior, indicando se há alguma restrição;
- Acompanhamento de todos os custos variáveis da unidade (telefonia, fornecimento de energia, fornecimento de água e coleta de esgoto, serviços de cópias reprográficas, aquisição de combustível, entre outros);
- Conferência de todos os cálculos nos processos de pagamento do Plan-Assiste (Plano de Saúde), evitando, com isso, pagamentos incorretos;
- Conferência de todos os documentos comprobatórios em procedimentos de suprimentos de fundos;
- Efetivação de cópias reprográficas de todos os processos de pagamento para arquivamento local;
- Arquivamento de uma cópia original de cada documento emitido pelo setor;
- Controle de todos os gastos por demonstrativos mensais, com o intuito de evitar-se o fracionamento de despesas (aquisições de um mesmo objeto em processos separados com o objetivo de não ser efetivada a licitação);
- Disponibilização na página da “internet” da Procuradoria da República no Estado do Ceará de todos os Extratos de Contratos, Extratos de Termos Aditivos e listagem das compras efetivadas por mês de aquisição, em cumprimento a determinação do Tribunal de Contas da União.

5.8. Rotinas de Controle da Comissão de Licitação

Destaque-se que a Comissão de Licitação da Procuradoria da República no Estado do Ceará é renovada anualmente, conforme está previsto na Lei nº8.666/93, sendo que, quando da última renovação, em maio deste ano, todos os membros (cinco) foram trocados à exceção do secretário.

Tendo em vista o porte orçamentário da Procuradoria da República no Estado do Ceará, geralmente as licitações são efetivadas na modalidade convite (compras, aquisições ou serviços que estejam dentro do seguinte intervalo de valor: acima de R\$ 8.000,00 e abaixo de R\$ 80.000,00) e, raramente, na modalidade tomada de preços (compras, aquisições e serviços que estejam acima de R\$ 80.000,00 e abaixo de R\$ 650.000,00), que é bem mais onerosa e exigente.

Configuram-se como principais medidas de Controle Interno adotadas:

- Levantamento prévio de um orçamento, objetivando a classificação correta da modalidade da licitação;
- Elaboração de um cronograma para que os prazos legais não sejam descumpridos;
- Consulta prévia ao SICAF de todas as firmas passíveis de serem convidadas, com o intuito de evitar-se a participação de empresas irregulares;
- Envio de convites em uma quantidade bem superior ao mínimo exigido (três);
- Publicidade na imprensa oficial de todas as etapas dos certames licitatórios e em jornal de grande circulação quando cabível;
- Impedimento do Chefe da Seção de Material e Patrimônio e do Chefe da Seção de Execução Orçamentária e Financeira de participar da Comissão de Licitação;
- Elaboração de um Mapa Comparativo de Propostas minucioso, que contemple a possibilidade de se confirmar a adequação do item proposto ao objeto licitado.

5.9. Rotinas de Controle do Plan-Assiste

O Ministério Público da União possui um Plano de Saúde próprio, denominado Plan-Assiste, que atende a todos os seus Membros e Servidores, além dos respectivos dependentes, na área médica, odontológica e social.

Nesta unidade o setor do Plan-Assiste é responsável pela implementação de todos os convênios locais (destacando-se o convênio com a Unimed de Fortaleza), pela viabilização dos atendimentos e pela formalização de todos os processos de pagamento que, posteriormente, são enviados à Seção de Execução Orçamentária e Financeira, possuindo como principais medidas de controle:

- Revisão de todos os documentos comprobatórios de gastos, com aprovação, somente, daqueles que estiverem devidamente preenchidos e assinados;
- Revisão de todos os procedimentos médicos e odontológicos efetivados, com aprovação somente daqueles cobertos pelo plano;
- Verificação de todos os valores cobrados e batimentos dos mesmos com a tabela de honorários utilizada;
- Acompanhamento do correto recolhimento previdenciário dos diversos conveniados pessoas físicas;
- Efetivação de cópias reprográficas de todos os processos de pagamento para arquivamento local.

6. AUDITORIA INTERNA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Segundo a Resolução nº 780, de 24-03-95, do Conselho Federal de Contabilidade, em seu item 12.1.1.1: *“A auditoria interna constitui o conjunto de procedimentos técnicos que tem por objetivo examinar a integridade, adequação e eficácia dos controles internos e das informações fiscais, contábeis, financeiras e operacionais da entidade.”*

A partir do presente trabalho de pesquisa constatou-se que o Ministério Público da União possui um setor de Auditoria Interna, sediado em Brasília – DF, que é responsável pelo acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial de todas as unidades deste ministério, bem como pela verificação da qualidade das medidas de controle interno adotadas por cada uma delas.

Destaque-se que todos os processos administrativos que envolvam desembolso ou alteração patrimonial devem ser remetidos para essa Auditoria Interna, que se configura como setorial contábil de todas as unidades do Ministério Público da União e responsável pela respectiva conformidade contábil mensal.

Além disso, os demonstrativos contábeis anuais dessas unidades também são elaborados por esse setor de auditoria interna, que em vista da responsabilidade solidária para com elas, necessita de um acompanhamento eficaz e eficiente.

Anualmente, uma equipe de auditores fiscaliza preventivamente cada uma das unidades, com o intuito de verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade em cada um dos atos praticados por essas, criticando possíveis falhas, omissões ou impropriedades existentes e evitando, com isso, diversos desfalques ou até desvios de bens públicos.

Além deste acompanhamento local, existe um outro, executado de forma permanente, através do SIAFI, que por ser um sistema integrado permite todas as consultas necessárias para um eficiente controle dos fatos contábeis, que somado à análise dos documentos comprobatórios enviados por Procuradorias de todo o País, permite aos integrantes da Auditoria Interna do Ministério Público da União fiscalizar a qualidade do controle interno em cada uma dessas unidades e tomar providências, quando cabíveis, de forma tempestiva.

Saliente-se que esse Setor de Auditoria Interna edita mensalmente um boletim de informações técnicas, contendo índices os mais variados possíveis, que são imprescindíveis para repactuações contratuais; dicas acerca de dúvidas geralmente suscitadas e pareceres emitidos por esse setor que tratem de assuntos de interesse geral.

Finalmente, como parte do Processo de tomada de Contas de cada Unidade Gestora do Ministério Público da União, acompanha um Parecer dessa Auditoria Interna, que pode configurar-se de três maneiras: Pleno, Restrito ou de Irregularidade.

O Parecer Pleno é emitido quando o auditor forma opinião de que na gestão dos recursos públicos foram adequadamente observados os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

O Restritivo é emitido quando o auditor constata falhas, omissões ou impropriedades de natureza formal no cumprimento das normas e diretrizes governamentais, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e que, pela sua irrelevância ou imaterialidade, não caracterizem irregularidade de atuação dos agentes responsáveis.

E o Parecer de Irregularidade que é emitido quando o auditor verifica a não observância dos princípios de legalidade, legitimidade e economicidade, constatando a existência de desfalque, alcance, desvios de bens ou outra irregularidade de que resulte



prejuízo quantificável para a fazenda pública ou comprometam, substancialmente, as demonstrações contábeis e a gestão dos agentes responsáveis, no período ou exercício examinado.

7. PRINCIPAIS FALHAS DE CONTROLE INTERNO

7.1. Falhas Gerais de Controle Interno na Administração Pública Federal

Apesar de nos últimos anos a atividade de controle ter sido exercida, na administração pública, de uma forma mais profissional e participativa, uma série de falhas e desvios continuam a ocorrer, destacando-se como principais:

- Fracionamentos de despesas, com o intuito de evitar a abertura de licitações;
- Escolha incorreta da modalidade de licitação, com o objetivo de escapar de determinadas obrigatoriedade previstas em Lei;
- Descumprimento de prazos e falhas na publicidade dos procedimentos licitatórios;
- Direcionamento da escolha do vencedor da licitação, mediante condições estabelecidas no Edital;
- Superfaturamento de preços nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação;
- Falta de conferência da quantidade e qualidade do material ou bem adquirido, provocando diferenças ou prejuízos posteriores;
- Falta de segurança nas entradas e saídas do órgão, bem como no setor de almoxarifado, ocasionando furtos;



- Inexistência de controle na saída de materiais do almoxarifado, provocando diferenças posteriores;
- Inexistência de controle individualizado dos bens que compõem o patrimônio da entidade;
- Não realização de inventários gerais periódicos;
- Inexistência de termos de responsabilidade, quando da distribuição de bens;
- Manutenção onerosa de bens obsoletos;
- Alienação de bens móveis e imóveis sem observância das normas legais;
- Bens públicos utilizados gratuitamente em benefício de particulares;
- Inexistência da prática da segregação de funções;
- Falta de especificação, suficientemente clara, da despesa nas respectivas notas de empenho, ocasionando dificuldades na avaliação dos gastos e no julgamento das contas;
- Pagamento da despesa sem comprovação regular do recebimento do material ou da efetiva prestação do serviço;
- Inclusão na folha de pagamento de reajustes e vantagens não autorizados e manutenção de pagamentos a pessoas que já se desligaram da unidade;
- Pagamentos a servidores que acumulam irregularmente mais de um cargo público.

7.2. Falhas Específicas de Controle Interno na Procuradoria da República no Ceará

Em termos de Controle Interno da Procuradoria da República no Estado do Ceará foram detectadas, através do presente trabalho de pesquisa, como principais falhas existentes, as seguintes:

a) Na Coordenadoria de Administração

- Falta de uma revisão geral dos diversos procedimentos administrativos que são autorizados nessa Coordenadoria;
- Inexistência de um Manual de Procedimentos que oriente e estipule controles mínimos para as diversas seções que compõem essa Coordenadoria;

- Ausência de rodízio de servidores nas chefias de seção;
- Não estabelecimento de um plano de valorização e capacitação dos servidores, através de uma programação de treinamentos executados de forma constante;
- Falta de definição quanto a um conjunto de metas a serem plenamente alcançadas.

b) Na Seção de Pessoal

- Atualização de dados dos servidores ativos e inativos do órgão somente anual, quando deveria ser, no mínimo, semestral;
- Falta de fiscalização freqüente do histórico dos estagiários, objetivando cumprir o regulamento do estágio;
- Não uniformização dos horários de trabalho dos servidores, dificultando o controle dos mesmos.

c) Na Seção de Atividades Auxiliares

- Ausência de uma rotina específica no trabalho de fiscalização dos serviços terceirizados de vigilância e limpeza;
- Falta de um sistema informatizado de controle na entrada de pessoas estranhas nas dependências do órgão;
- Falta de uma manutenção preventiva dos diversos bens móveis pertencentes ao órgão;
- Inexistência de um plano de conservação do imóvel utilizado como sede;
- Ausência de um controle rígido na utilização de veículos oficiais e serviços reprográficos, ocasionando a possibilidade dos mesmos serem utilizados em benefício particular.

d) Na Seção de Material e Patrimônio

- Não uniformização do sistema utilizado para controle do almoxarifado e dos bens móveis com o SIAFI, ocasionando possíveis erros de classificação e de saldos;
- Utilização de programas de computador ultrapassados para controle de materiais e bens móveis;

- Falta de gerenciamento dos materiais solicitados ao almoxarifado, que são entregues sempre totalmente de acordo com o pedido, ocasionando a falta de alguns precocemente;
- Ausência de exaustores nas salas utilizadas como almoxarifado;
- Permanência de determinados materiais considerados obsoletos nas salas do almoxarifado;
- Não efetivação de testes freqüentes de localização de bens móveis, evitando-se com isso, a mudança dos mesmos sem autorização desse setor.

e) Na Seção de Comunicações Administrativas

- Inexistência de um banco de dados com os endereçamentos mais freqüentemente utilizados;
- Falta de controle da forma pela qual os documentos devem ser encaminhados (via normal, registrada ou sedex);
- Não ocorrência da divisão de funções internas da seção, acarretando atrasos nos diversos procedimentos administrativos;
- Responsabilidade pela tomada de decisões totalmente imputada ao chefe da seção;
- Falta de rotinas revisoras de encaminhamentos externos e internos, com o fulcro de consertar-se eventuais erros.

f) Na Seção de Execução Orçamentária e Financeira

- Responsabilidade pelas tomadas de decisões demasiadamente imputada ao chefe da seção;
- Falta de planejamento detalhado dos recursos a serem utilizados durante o exercício, tendo em vista a centralização dos mesmos em Brasília;
- Não elaboração de demonstrativos de fluxo de caixa.

g) Na Comissão de Licitação

- Inexistência de um cronograma, a ser elaborado em todo início de exercício, contemplando a programação de todas as licitações a serem efetivadas no decorrer do mesmo;

- Centralização dos trabalhos e das decisões com o presidente da comissão, tendo em vista a dificuldade de disponibilização dos demais servidores envolvidos;
- Falta de um servidor formado em direito na comissão, para dirimir eventuais dúvidas jurídicas;
- Nomeação para presidente da comissão de um servidor que está lotado na Seção de Material e Patrimônio.

h) No Plan-Assiste

- Controle dos dados bancários de todos os conveniados por meio de fichário manual, ao invés de informatizado;
- Ocorrência de vários erros de cálculos nos processos de pagamento, tendo em vista a não utilização de planilhas eletrônicas e atividades de revisão;
- Inexistência de um servidor formado em medicina no setor;
- Falta de um cronograma de previsão de pagamentos, elaborado a partir de dados de anos anteriores;
- Não elaboração de planilhas mensais detalhadas de acompanhamento dos gastos;
- Falta de um maior controle em relação aos dependentes provisórios (separação de casais, filhos com idade superior ao limite, filhos na faculdade que já deixaram a mesma).

i) Na Auditoria Interna do Ministério Público da União

- Elaboração das diversas Demonstrações Contábeis da Procuradoria da República no Estado do Ceará sob responsabilidade dessa Auditoria;
- Elaboração de pareceres acerca da execução orçamentária, patrimonial e financeira da Procuradoria da República no Estado do Ceará, a cargo dessa Auditoria interna, apesar ser responsável, também, pela elaboração de Demonstrações Contábeis da mesma.

8. SUGESTÕES PARA O CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

8.1. Sugestões Gerais de Controle Interno para a Administração Pública Federal

Resumidamente, os setores responsáveis pelo Controle Interno em uma entidade, para que o apliquem da maneira mais eficiente possível, devem seguir como diretrizes: a segregação de funções, um sistema de autorização e aprovação, a padronização de registros, investir em treinamento do pessoal envolvido, primar por um estabelecimento preciso dos deveres e funções de cada um, elaborar um manual de procedimentos e rotinas e fixar metas com o objetivo de facilitar futuras avaliações.

Reforçando-se esses procedimentos básicos e tendo por fundamento a base teórica alcançada através do presente trabalho de pesquisa, detalham-se, abaixo, algumas sugestões de procedimentos de controle, com o intuito de evitar-se as falhas mais comumente apontadas:

- Controle permanente dos gastos executados, através de planilhas eletrônicas, que detalhem a natureza de despesa e a especificação dos mesmos;
- Revisão, a cargo de um setor independente, da correta escolha da modalidade de licitação, bem como do cumprimento dos prazos e da publicidade exigida;

- Obrigatoriedade de formalização completa em todos os processo de dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como exigência de no mínimo 03 (três) propostas, até quando a lei não prevê;
- Exigência, sempre que possível, de que a conferência da quantidade e qualidade dos materiais e bens adquiridos seja efetivada por uma comissão de servidores;
- Controle informatizado da entrada e saída de pessoas estranhas ao órgão, bem como execução de revistas sempre que necessário;
- Manutenção de controle informatizado de saída de materiais do almoxarifado;
- Manutenção de controle informatizado dos bens que compõem o patrimônio da entidade, bem como utilização de plaquetas individuais facilmente visualizadas e , se possível, com código de barras;
- Realização de inventários gerais periodicamente;
- Exigência do correto preenchimento e assinatura de termos de responsabilidade, sempre que ocorrer distribuição de bens;
- Doação de bens obsoletos e inservíveis, sempre que possível, através de procedimentos devidamente formalizados;
- Fiscalização da observância das normas legais, quando da alienação de bens móveis e imóveis;
- Fiscalização da correta utilização dos imóveis da união, com o fulcro de impedir o uso gratuito por particulares;
- Obrigatoriedade de detalhamento claro e preciso em todas as notas de empenho emitidas pela entidades governamentais, evitando-se especificações gerais ou resumidas;
- Fiscalização permanente da folha de pagamento de cada órgão, através da obrigatoriedade de notas explicativas a cada aumento da mesma verificado.

8.2. Sugestões Básicas de Controle Interno para a Procuradoria da República no Ceará

A partir da avaliação implementada, através do presente trabalho monográfico, constatou-se que o Sistema de Controle Interno da Procuradoria da República no Estado do Ceará é plenamente satisfatório, buscando sempre o cumprimento dos princípios da

legalidade, legitimidade e economicidade, no entanto, com o objetivo de aperfeiçoá-lo e torná-lo ainda mais qualificado, cita-se abaixo algumas sugestões de melhoramentos:

a) Na Coordenadoria de Administração

- Revisão geral dos diversos procedimentos administrativos que são autorizados nessa Coordenadoria;
- Elaboração de um Manual de Procedimentos que oriente e estipule controles mínimos para as diversas seções que compõem essa Coordenadoria;
- Implementação de rodízio de servidores nas chefias de seção;
- Estabelecimento de um programa de valorização e capacitação dos servidores, através de treinamentos constantes;
- Definição de metas mínimas a serem alcançadas.

b) Na Seção de Pessoal

- Atualização semestral dos dados dos servidores ativos e inativos;
- Implementação da fiscalização do histórico dos estagiários;
- Uniformização do horário dos diversos servidores da Procuradoria.

c) Na Seção de Atividades Auxiliares

- Implementação de uma rotina específica de fiscalização dos serviços de vigilância e limpeza;
- Implementação de um sistema informatizado de controle na entrada de pessoas estranhas nas dependências do órgão;
- Efetivação da manutenção preventiva dos diversos bens móveis de propriedade da entidade;
- Elaboração de um plano de conservação do imóvel utilizado como sede;
- Maior fiscalização no uso correto dos veículos oficiais e serviços reprográficos.

d) Na Seção de Material e Patrimônio



- Uniformização do sistema utilizado para controle do almoxarifado e bens móveis com o SIAFI;
- Gerenciamento dos materiais existentes no almoxarifado, com o intuito de evitar-se a falta precoce;
- Elaboração trimestral de uma relação contendo os itens não movimentados no período, como forma de avaliação das quantidades compradas;
- Centralização dos móveis, utensílios e equipamentos sem uso nessa seção, para que possam ser utilizados por outros setores;
- Efetivação de testes freqüentes de localização de bens móveis.

e) Na Seção de Comunicações Administrativas

- Elaboração de um banco de dados com os endereçamentos mais constantes;
- Controle da forma pela qual os documentos são encaminhados, evitando-se, sempre que possível, envios por meio de sedex;
- Divisão de funções dentro do setor com respectivas atribuições de responsabilidade;
- Implementação de uma rotina revisora de encaminhamentos internos e externos.

f) Na Seção de Execução Orçamentária e Financeira

- Maior atribuição de responsabilidades aos demais servidores da seção;
- Implementação de um planejamento detalhado dos recursos a serem utilizados durante o exercício de uma forma independente ou, se não for possível, conjuntamente com a setorial de Brasília;
- Elaboração mensal de demonstrativos de fluxo de caixa.

g) Na Comissão de Licitação

- Implementação de um cronograma de programação de todas as licitações a serem efetivadas;
- Descentralização dos trabalhos e decisões para todos os membros da comissão;



- Nomeação de um servidor formado em direito na comissão, em substituição à atual presidente.

h) No Plan-Assiste

- Controle dos dados bancários dos conveniados por meio de sistema informatizado;
- Revisão dos cálculos implementados e utilização de planilhas eletrônicas;
- Lotação de um servidor formado em medicina no setor, com a finalidade de dar suporte técnico;
- Elaboração de um cronograma de previsão de pagamentos;
- Elaboração de planilhas mensais com detalhamento dos gastos;
- Fiscalização mais rígida em relação ao dependentes provisórios.

i) Na Auditoria Interna do Ministério Público da União

- Delegar a competência pela elaboração das Demonstrações Contábeis da Procuradoria da República no Estado do Ceará à Seção de Execução Orçamentária e Financeira da mesma.

9. CONCLUSÃO

A partir dos conhecimentos alcançados, através do presente trabalho de pesquisa monográfica, conclui-se, primordialmente, que aperfeiçoamentos nas rotinas de Controle Interno dos diversos órgãos e entidades que compõem a administração direta do Governo Federal são imprescindíveis para o eficiente funcionamento da máquina estatal e para a consecução de uma justiça social, baseada em uma melhor aplicação dos recursos públicos.

Denúncias acerca de desvios de verbas, utilização do poder atribuído a determinados cargos públicos em benefício de particulares, dentre outras, que nunca são devidamente investigadas e punidas, constituem-se em falhas que desanimam todos aqueles que seriamente desempenham atividades de controle interno.

No entanto, atitudes como a implementada pelo Tribunal de Contas da União, através da sua Instrução Normativa nº 028, de 05 de maio de 1999, que obriga a todos os Órgãos Federais a disponibilizar na “internet” informações a respeito de todas as aquisições de materiais e equipamentos, todos os contratos administrativos firmados e dos recursos orçamentários e financeiros utilizados, configuram-se como um bom indício de que as Rotinas de Controle Interno e Externo do Governo Federal estão sendo cada vez mais valorizadas.

10. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALMEIDA, M. C. **Auditoria: Um Curso Moderno e Completo**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 1995.

ARAÚJO, I. **Introdução à Auditoria**. Salvador: Egba, 1998.

ATTIE, W. **Auditoria: Conceitos e Aplicações**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

DEPARTAMENTO DO TESOUREIRO NACIONAL. **Instrução Normativa n. 16**, de 20 de dezembro de 1991. Define conceitos, diretrizes e estabelece as normas de auditoria do sistema de Controle Interno do Poder Executivo.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública Teoria e Prática**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MAGALHÃES, E. F. F. **Auditoria Contábil e Financeira em Entidades Governamentais**. Fortaleza: Gráfica VT, 1996.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Portaria n. 358**, de 02 de junho de 1998. Dispõem sobre o Regimento Interno do Ministério Público Federal.