

ESTRUTURA DE CONTROLE INTERNO DE PREFEITURAS DO AGRESTE MERIDIONAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Maria Luciene Cartaxo Fernandes*

Colaboradores

Suzana Suely Beckman Da Silva
Júlio César B. Rodrigues
Amsterdan Lacerda
Maria Margaret B. Soares
Wesley Albuquerque de Holanda
Eudo Bezerra de Moura Júnior
Simone Maria Ramalho Sampaio
Marcus Antônio Lessa Silva
Alexandre Lucas de Oliveira
Laécio da Silva Gonzaga
Marcelo Benevides dos Santos
Luiz Carlos Costa

1. INTRODUÇÃO

Em qualquer organização, o processo gerencial compõe-se das funções planejamento, execução, direção e controle. A função administrativa de controle tem por objetivo comparar os resultados produzidos pelas organizações e avaliá-los em relação ao que foi planejado, devendo os desvios ser apurados e as medidas corretivas recomendadas. Para as organizações que integram a administração pública não é diferente, sendo esta atividade desenvolvida através do sistema de controle interno, previsto nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal.

O que apresentaremos neste trabalho são algumas constatações sobre a estrutura de controle interno de prefeituras de pequeno porte do Estado de Pernambuco em confronto com padrão mínimo proposto pela INTOSAI – Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Supremas (INTOSAI) é um organismo autônomo, independente e apolítico, criado como uma instituição permanente para

* Auditora das Contas Públicas do Tribunal de Contas de Pernambuco e inspetora regional de Garanhuns

fomentar o intercâmbio de idéias e experiências das Entidades Fiscalizadoras Supremas dos países pertencentes às Nações Unidas ou a seus organismos especializados, no que se refere à Auditoria Governamental. Tem sua sede em Viena, Áustria.

Segundo a INTOSAI, a estrutura de controle interno se define como o conjunto dos planos, métodos, procedimentos e outras medidas, incluindo a atitude da administração, que dispõe uma instituição para oferecer uma garantia razoável de que se tenham cumprido os seguintes objetivos gerais:

- promover as operações metódicas, econômicas, eficientes e eficazes e os produtos e serviços de qualidade, de acordo com a missão que a instituição deve cumprir;
- preservar os recursos frente a qualquer prejuízo por desgoverno, abuso, má gestão, erros, fraude e irregularidades;
- respeitar as leis, regulamentações e diretrizes da administração;
- elaborar e manter dados financeiros e de gestão confiáveis e apresentá-los corretamente nos informes oportunos.

Por possuírem características próprias, não há um modelo padrão para os sistemas de controle interno nos órgãos e entidades da administração pública. Devem estar adequados à realidade, ao porte e à complexidade das atividades institucionais da entidade ou órgão. Deve englobar, ainda, análise das políticas administrativas e dos sistemas de informação existentes.

Considerando, os aspectos acima citados, a INTOSAI propõe que para a implantação de sistemas de controle interno nas unidades da administração pública é necessária a seguinte estrutura:

- instrumento legal aprovado;
- que os administradores/dirigentes públicos acreditem que o controle é importante, e na qualidade de principais responsáveis pela idoneidade da estrutura de controle interno e de sua aplicação, é fundamental que compreendam a natureza e os objetivos que esta deve cumprir;
- que a entidade ou órgão esteja organizado e estruturado formalmente de modo a permitir uma adequada delegação de autoridade e responsabilidade.;
- que a entidade mantenha sistemas de autorização e procedimentos de registro. Estes sistemas, aos quais deveriam agregar-se os referentes à execução de tarefas, devem abranger:
 - elaboração de manuais de normas e procedimentos, com sistemas de autorizações, aprovações e linhas de autoridade claramente definidos, e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas;

- estrutura contábil adequada com plano de contas comentado e os fluxos contábeis, incluindo técnicas orçamentárias, de contabilidade de custos e acompanhamento e avaliação dos planos traçados;
 - registros e formulários adequados, que levem em consideração aspectos tais como simplicidade de entendimento, facilidade de preenchimento e organização dos dados.
-
- a adoção de metodologia de desenvolvimento/aquisição de sistemas operacionais ou de informações. Independentemente da entidade ou órgão usar a estratégia de optar pelo desenvolvimento ou aquisição no mercado de sistemas operacionais ou de informação, é fundamental que sejam consideradas as reais necessidades, a adequação da ferramenta ao seu porte, volume de operações, perspectivas de crescimento e avaliação do custo-benefício. Tratando-se de recursos de informática, deve ser levado também em conta aspectos de segurança;
 - pessoal adequado.

3. Metodologia

Expedição de questionário (Anexo I) a 25 (vinte e cinco) prefeituras que integram o agreste meridional do Estado de Pernambuco.

Análise das respostas enviadas.

Visitas in loco para constatação da veracidade das informações apresentadas nos questionários.

3.1 – Universo de Pesquisa

Dos 25 questionários expedidos, recebemos respostas relativas a 14 prefeituras (prefeitura A, prefeitura B, prefeitura C, prefeitura D, prefeitura E, prefeitura F, prefeitura G, prefeitura H, prefeitura I, prefeitura J, prefeitura K, prefeitura L, prefeitura M e prefeitura N) o que representa 56% do total.

3.2 - Análise das Respostas Oferecidas e das Constatações *in loco*

3.2.a – Quanto à Instituição Legal de Sistema de Controle Interno (SCI)

O Sistema de controle interno no âmbito municipal está previsto no artigo 31 da Constituição Federal. O artigo 74 da Carta Magna relaciona as finalidades do SCI Federal que servem de base para os dos municípios. Senão vejamos:

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.

Assim, um sistema de controle interno deve constituir uma autêntica rede de informações capaz de subsidiar o processo de tomada de decisão no contexto governamental e de fornecer ao dirigente, a qualquer instante, a exata noção do desempenho de cada um e de todos os órgãos e entidades que tenham a seu cargo a gestão de recursos públicos.

Segundo o *International Federation of Accountants* – IFAC, o sistema de controle interno de uma organização (pública ou privada) pode ser comparado ao sistema nervoso de um indivíduo, abrangendo-a completamente.

A pesquisa buscou verificar se há nos municípios analisados Sistema de Controle Interno legalmente instituído.

PERGUNTA

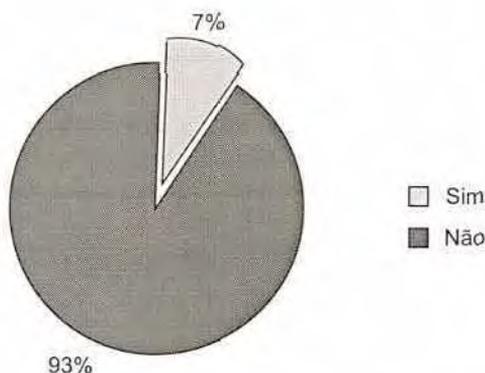
1. Este poder Executivo tem instrumento legal criando seu sistema de controle Interno, conforme estabelece o art. 31 da Constituição Federal?

() sim

() não

Dos 14 (catorze) municípios que responderam o questionário, em apenas 01(um) há Sistema de Controle Interno instituído. Ressalte-se, entretanto que a instituição se deu através de decreto e foi dado ênfase unicamente aos aspectos contábeis e financeiros da administração municipal, não atendendo, portanto, ao conceito de Sistema de Controle Interno.

Municípios que têm SCl instituído



3.2.b – Quanto à Estrutura Organizacional do Poder Executivo Municipal

A estrutura organizacional necessita corresponder a uma divisão adequada e balanceada de trabalho de forma que sejam estabelecidas as relações de autoridade e responsabilidade entre os vários níveis, pelas parcelas de trabalho exigidas para a consecução dos objetivos da organização. Representa, em outras palavras, a definição de quem faz o que e quem tem autoridade sobre quem na organização.

PERGUNTA

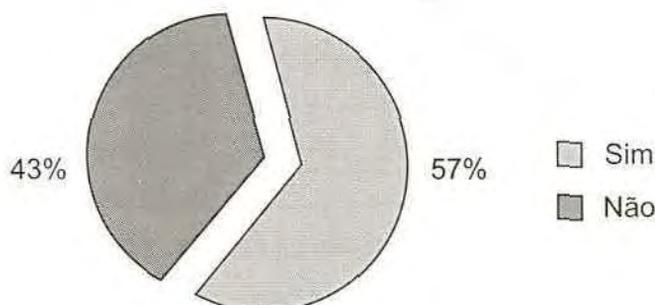
2. Considerando que a estrutura organizacional corresponde ao plano de divisão de trabalho e estabelece relações de autoridade entre os vários níveis de comando responsáveis pelas parcelas de trabalho exigidas para a consecução dos objetivos de determinada organização, em outras palavras, a definição de quem é responsável por fazer o que, e quem tem autoridade sobre quem, pergunta-se: Essa Prefeitura tem uma estrutura organizacional bem definida?

() sim

() não

Como evidencia o gráfico abaixo, 57% das respostas recebidas foram positivas quanto à existência de estrutura organizacional adequada nos respectivos municípios contra 43% de respostas negativas.

Adequacidade da Estrutura Organizacional do Município



Como procedimento complementar, solicitamos, através de ofício, o envio para análise das leis e demais normas que estabeleceram as referidas estruturas organizacionais.

Dos 14 (catorze) municípios que responderam o questionário, apenas 10(dez) enviaram as leis e demais normas que estabeleceram suas estruturas organizacionais.

Seguem os comentários:

Prefeitura J - Considerou sua estrutura organizacional bem definida. A lei 793/01 estabeleceu a estrutura do Poder Executivo Municipal e em seu artigo 3º previu unidade denominada Departamento de Controle Interno que estaria subordinada à Secretaria de Finanças, mas como a resposta da referida prefeitura ao questionamento sobre a instituição legal do sistema de controle interno foi negativa deduzimos que o mencionado departamento não funciona de fato.

Prefeitura M – por ser um município com gestão plena de saúde, o município M tem uma estrutura organizacional na área de saúde com definição clara dos órgãos que a integram e das atribuições dos mesmos e de seus responsáveis.

Prefeitura K - Lei que define a estrutura administrativa do Poder Executivo municipal apenas relaciona os órgãos sem que se estabeleçam as suas atribuições e as responsabilidades de seus gerentes.

Prefeituras N e G – leis que definem as estruturas administrativas só trazem detalhamento das secretarias com o estabelecimento de atribuições genéricas.

As análises em campo da estrutura organizacional produziram os seguintes resultados:

Prefeitura H - apesar de ter sua estrutura bem definida para a área de saúde, em visita realizada por equipe de auditoria, verificou-se que não havia responsáveis pelas divisões. A própria secretária de saúde respondia por tudo e estava irregularmente investida no cargo, e era, ainda, secretária de saúde da prefeitura I.

Prefeitura E - apesar de ter sua estrutura bem definida para a área de saúde, em visita realizada por equipe de auditoria, verificou-se que a maioria das pessoas responsáveis pelos departamentos e divisões são contratados irregularmente via cooperativa. Evidencia-se a fragilidade a que está exposta à área de saúde, considerando a precariedade do vínculo dos responsáveis por gerenciar recursos e cumprir programas afetos à área de saúde do município.

Prefeitura D – das prefeituras pesquisadas, foi a única na qual se verificou uma legislação que definiu adequadamente sua estrutura administrativa, com as atribuições dos órgãos e dos responsáveis estabelecidas e que na prática funcionam. Foram analisadas *in loco* as áreas de saúde e obras.

Confrontando as respostas, a documentação enviada e as análises de campo, produzimos o gráfico abaixo que espelha a real situação encontrada.

Avaliação da Estrutura Administrativa



3.2.c – Quanto à Situação Contábil

A contabilidade é instrumento de controle administrativo importantíssimo para as organizações. Um setor contábil bem estruturado é aquele que tem condições de produzir informações confiáveis, tempestivas e oportunas. Quanto à situação contábil das prefeituras, procuramos abordar dois aspectos: estrutura e tipo de atividade desempenhada.

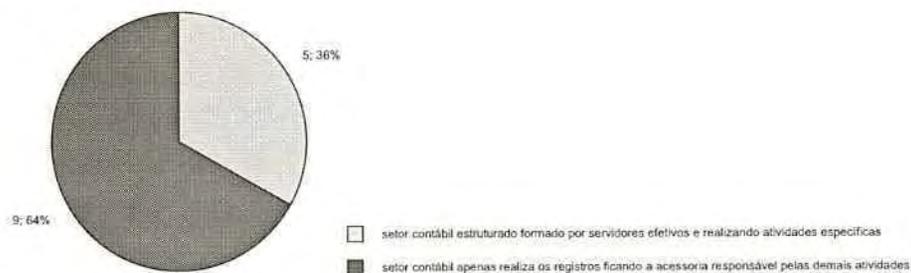
PERGUNTA

3. Considerando um setor de Contabilidade bem estruturado aquele que tem condições de produzir informações confiáveis, tempestivas e oportunas, informe a situação deste setor nessa prefeitura:

() é formado por servidores efetivos e comissionados em número suficiente para a realização de: registros, conciliações (confrontação dos saldos contábeis com levantamentos físicos e/ou com elementos documentais), análises periódicas dos registros contábeis para verificação de possíveis erros de classificação ou de lançamento de valores, elaboração de balancetes mensais e balanços anuais;

() é formado por alguns servidores responsáveis pelos registros dos fatos contábeis, ficando

Setor Contábil



Conforme demonstra o gráfico acima, da análise das respostas enviadas, constata-se que em 64% das prefeituras, os setores contábeis apenas fazem os registros dos fatos que têm repercussão no patrimônio municipal. Controles como balancetes mensais e balanços anuais são de responsabilidade das assessorias contábeis contratadas.

Da análise *in loco*, constatou-se que na grande maioria, os sistemas contábeis informatizados são locados pelas próprias assessorias contábeis e não apresentam mecanismos de amarração entre os sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial. Há casos em que os movimentos não são encerrados mensalmente, propiciando ambiente favorável a fraudes e manipulações.

Procedimentos de controle como análise contábil, conciliações contábeis e bancárias não são realizadas de forma tempestiva (Prefeituras B e M). Tais ausências são evidenciadas a partir da identificação de falhas do tipo:

- erros de classificação de receita e despesa;
- ausência de registro de passivos.

3.2.d – Quanto à Situação dos Controles Patrimoniais

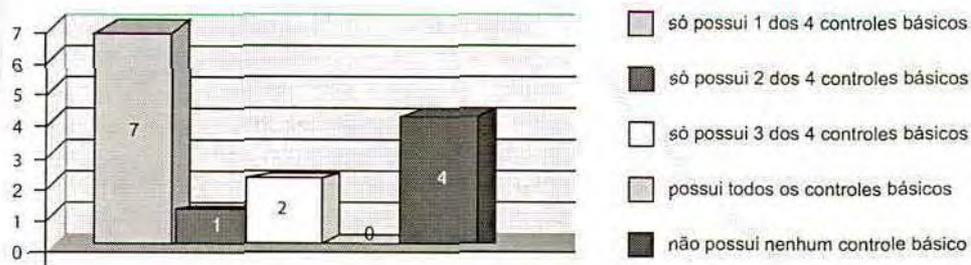
Considerando a representatividade do patrimônio municipal (bens móveis e imóveis, e direitos), a pesquisa buscou evidenciar a freqüência na adoção de controles sobre os bens patrimoniais das prefeituras, tomando por base um rol de 4 (quatro) controles básicos (cadastro de bens, inventário, adoção termos de responsabilidade, elaboração de balancetes mensais do almoxarifado) e o nível de adesão dos tipos de controles existentes.

PERGUNTA

4. Considerando a relevância da adoção do controle dos bens patrimoniais pertencentes aos municípios, assinale os controles adotados por essa prefeitura:

- () cadastro atualizado de todos os bens imóveis pertencentes à prefeitura.
- () inventário anual de bens móveis e o dos materiais do Almoxarifado.
- () confecção de termos de responsabilidade de bens.
- () elaboração de balancetes mensais do almoxarifado.
- () outros

Adoção de Controles Patrimoniais



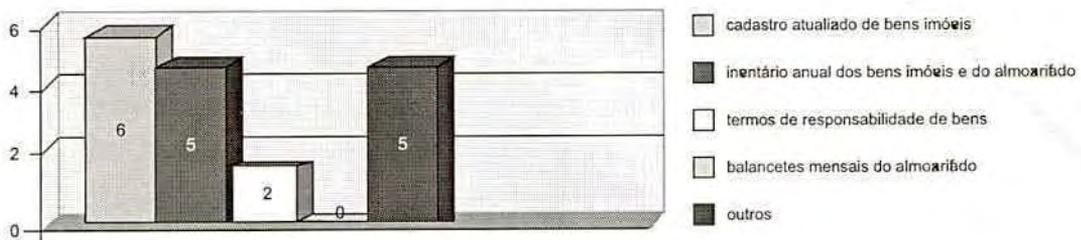
O gráfico acima evidencia que 50% das respostas apontaram para a adoção por parte das prefeituras de apenas 01 (um) tipo de controle patrimonial em relação aos 04 (quatro) propostos no questionário.

Em 14,28% das prefeituras, há a adoção de 3 (três) dos 4 (quatro) controles propostos.

Em 28% das prefeituras que responderam ao questionário, não há adoção de quaisquer dos controles patrimoniais básicos propostos.

Nenhuma prefeitura respondeu que adota todos os quatro controles básicos propostos.

Controles Patrimoniais Adotados



Analisando as respostas relativas aos tipos de controles adotados em relação aos bens patrimoniais (ilustradas no gráfico acima), ressaltamos a maior frequência para *Cadastro Atualizado de Bens Imóveis* com 06 (seis) indicações seguido do *inventário anual de bens móveis e do almoxarifado* com 05 (cinco) indicações.

Para a resposta “Outros”, que deveria ressaltar controles adotados e não listados pela pesquisa, evidenciamos as informações fornecidas:

- controle efetuado através dos balanços;
- bens cadastrados até junho/2000;
- inventário anual inserido na Prestação de Contas Geral (Mapa de Realizações);
- inventário de bens adquiridos enviados na prestação de contas;
- existe o cadastro de bens móveis e imóveis, porém sem atualização.

3.2.e – Quanto à Situação dos Controles Financeiros

Considerando o volume de recursos financeiros movimentados, procuramos identificar apenas as formas de ingresso e de saída dos referidos recursos adotadas pelas prefeituras.

3.2.e.1 – Das Entradas Financeiras

PERGUNTA .

6. Entradas financeiras dessa prefeitura são realizadas, preferencialmente, através de:

- () depósito em conta bancária específica da prefeitura;
- () na tesouraria da prefeitura, através da expedição de guia de quitação de receita assinada pelo tesoureiro;
- () outras existentes.

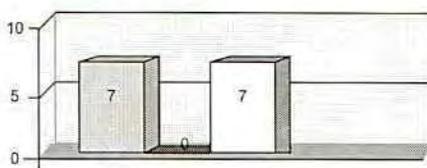
Quanto à forma de ingresso dos recursos nas prefeituras, as respostas emanadas (ver gráfico abaixo) evidenciam um equilíbrio entre as modalidades depósito bancário e depósito via tesouraria.

Ressalte-se que tal equilíbrio decorre notadamente do alto grau de dependência dos municípios em análise das transferências federais e estaduais, todas efetuadas via depósito bancário.

Nas visitas *in loco*, entretanto, evidenciou-se que os recursos próprios (taxas, impostos, etc) nos municípios A e N ingressam, em sua maioria, através da própria tesouraria mediante expedição de documento de arrecadação municipal (DAM), sendo utilizados para pagamentos em espécie.

Ressalte-se que na prefeitura A, evidenciamos que os agentes arrecadadores de taxas (feiras, mercados e matadouro) não recolhem tempestivamente os recursos arrecadados.

Controle Financeiro - entradas



- preferencialmente através de depósito bancário
- via tesouraria da prefeitura
- através de depósito bancário e via tesouraria

3.2.e.2 – Das Saídas Financeiras

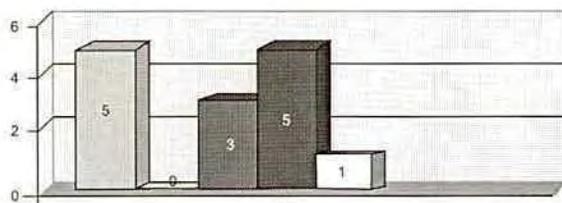
PERGUNTA

5. As saídas financeiras dess prefeitura são efetuadas, preferencialmente, através de:

- () cheque nominal ao credor;
- () pagamento em espécie através da Tesouraria (após transferência do banco para a Tesouraria, mediante chque nominal à prefeitura);
- () crédito em conta bancária do credor.

Apesar das respostas enviadas (ver gráfico abaixo) evidenciarem uma polarização entre os procedimentos emissão de cheque nominal ao credor e emissão de cheque nominal ao credor e crédito em conta bancária, as constatações *in loco* revelaram ser comum, em algumas prefeituras (Prefeitura N, Prefeitura H e Prefeitura I), a realização de pagamentos de valores altos a determinados credores através de cheque nominal à própria prefeitura, cujas entradas e saídas são registradas na tesouraria como se o pagamento fosse efetuado em espécie.

Controle Financeiro - saídas



- cheque nominal ao credor
- pagamento em espécie
- cheque nominal ao credor / pagamento em espécie
- cheque nominal ao credor e crédito em conta bancária

3.2.f – Quanto à Situação dos Controles Orçamentários

Como sabemos, os instrumentos de planejamento governamental são: Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o PPA adquire uma função de instrumento do planejamento e se tornou fundamental para gestão pública. Tornou-se importante identificar as necessidades coletivas, estabelecer as prioridades governamentais e constituir um plano de ação e metas para o atendimento dessas necessidades. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual também foram fortalecidas.

O planejamento, a execução e a avaliação se tornaram fundamentais para que se possa mensurar o alcance dos resultados obtidos e identificar se as metas previstas no PPA foram ou não atingidas.

Assim, procuramos através dos questionários identificar como está sendo tratada a questão do planejamento governamental no âmbito de municípios do agreste meridional sob dois focos: como são elaborados os instrumentos e quais os mecanismos de acompanhamento adotados.

3.2.f.1- Como São Elaborados Os Instrumentos De Planejamento Governamental

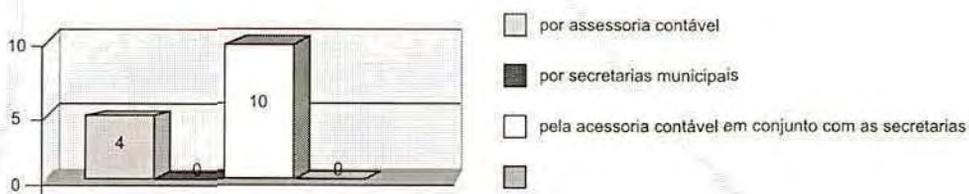
PERGUNTA

Considerando que na Administração Pública os programas de governo, com suas atividades, projetos, objetivos e metas traçados para o médio e curto prazo estão formalizados através dos instrumentos de planejamento governamental (Plano plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA)

7. A elaboração dessas peças orçamentárias são efetuadas:

- () por assessoria contábil contratada
 () Por secretaria(s) municipal(is)

Controle Orçamentário -
elaboração de instrumentos de planejamento



Quatro das catorze prefeituras que responderam ao questionário enviado, ou seja, 28,6%, informaram que os instrumentos de planejamento (PPA/LDO/LOA) são elaborados pela assessoria contábil contratada (Prefeituras B, E, F e C).

As outras 10 (dez) prefeituras que representam 71,4% das que encaminharam respostas, confirmaram que elaboram seus instrumentos de planejamento em conjunto com a Assessoria Contábil contratada.

Em nenhuma das prefeituras que responderam ao questionário, os instrumentos de planejamento são elaborados pela própria prefeitura através de suas secretarias municipais.

3.2.f.2 - Acompanhamento das Ações e Cumprimento do Previsto nos Instrumentos de Planejamento Governamental

Para constatação sobre a realização de acompanhamento das ações e cumprimento do que foi estabelecido nos instrumentos de planejamento governamental elaboramos a seguinte pergunta:

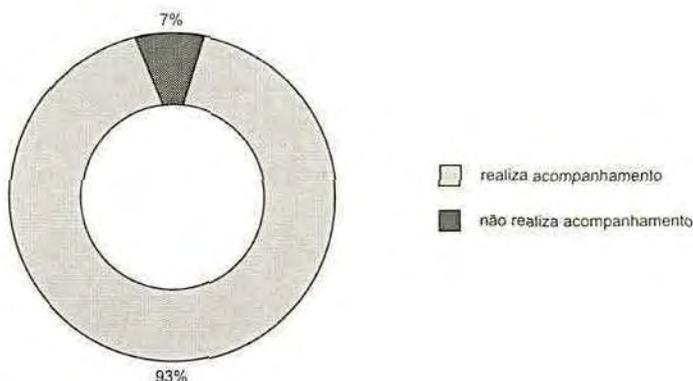
PERGUNTA

8. Essa Prefeitura certifica-se de que as ações ocorreram de acordo com instrumentos citados no item anterior?

() sim

() não

Como? _____



Pesquisadas sobre se se certificam de que as ações ocorreram de acordo com instrumentos de planejamento governamental, só 7% das prefeituras (1) informaram que não se certificam.

De outra parte, as demais informaram que realizam acompanhamento nos moldes a seguir relatados:

Prefeitura C – executado de acordo com as regras da LDO e LOA;

Prefeitura F- através da entrega do material pela assessoria PPA, LDO e LOA;

Prefeitura J – pela classificação da despesa de conformidade com o planejamento adotado.

Prefeitura L – as ações são executadas de acordo com os instrumentos de planejamento citados, com as disposições da Lei 4320, LRF e dotações existentes;

Prefeitura K – acompanhamento pela Secretaria de Finanças;

Prefeitura G – através de planilhas enviadas pelas secretarias ao secretário de finanças;

Prefeitura M – através da análise das opções em relação ao PPA, LDO e LOA;

Prefeitura I – os planejamentos são elaborados e encaminhados para o município e o mesmo os envia para apreciação do Legislativo;

Prefeitura D – avaliação de metas fiscais e controle orçamentário

3.2.g – Quanto à Situação dos Controles Gerais

Como já colocado no item Considerações Gerais deste relatório, além do comprometimento do gestor, de instrumento legal aprovado definindo o Sistema de controle Interno (SCI) e de uma estrutura organizacional bem definida, é necessário para o adequado funcionamento do SCI alguns outros aspectos. Formulamos pergunta, considerando 6 (seis) aspectos, que denominamos *Controles Gerais*, buscando saber como se encontram nas prefeituras do agreste meridional, considerando a frequência e o nível de adesão .

PERGUNTA

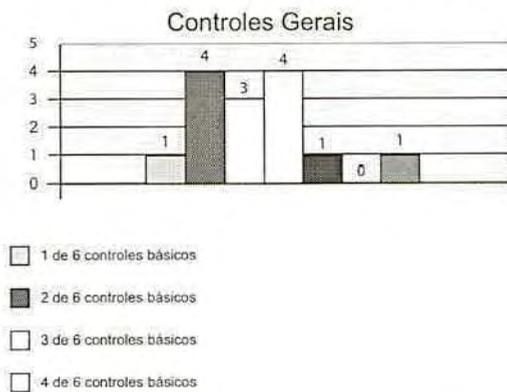
9. Sabendo-se que toda organização deve manter sistemas de autorização e procedimentos de registro e sistemas referentes à execução de tarefas, pede-se para que sejam assinalados os mecanismos de controle que esta Prefeitura:

() tem Manuais de Normas e Procedimentos, com sistemas de autorizações, aprovações e linhas de autoridade claramente definidos, e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotina;

() tem Plano de Contas comentado e os fluxos contábeis definidos, incluindo técnicas orçamentárias, de contabilidade de custos e acompanhamento e avaliação dos planos traçados;

() confecciona registros e possui formulários adequados, que levam em consideração aspectos tais como: simplicidade de entendimento, facilidade de preenchimento e organização dos dados.

Quanto ao nível de adesão, tabulamos as respostas e obtivemos o gráfico abaixo:



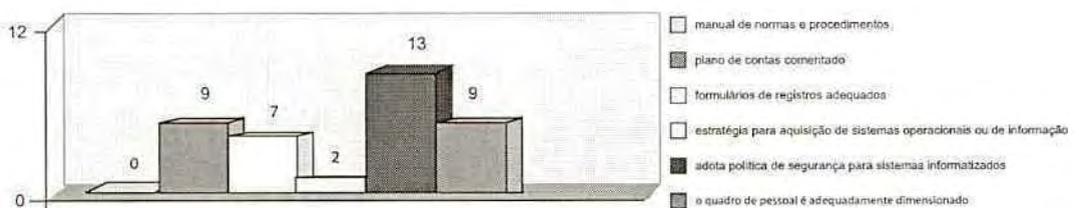
As respostas apontam para um equilíbrio entre as prefeituras que adotam apenas 2 controles em relação ao 06 (seis) propostos e as que adotam apenas 4 controles em relação ao 06 (seis) propostos.

Em 1 (uma) das prefeituras pesquisadas, não há a adoção de quaisquer dos 06 (seis) controles gerais propostos.

Nenhuma prefeitura respondeu que adota todos os seis controles gerais propostos.

Quanto à frequência, tabulamos as respostas e obtivemos o gráfico a seguir:

Controles Gerais



Analisando as respostas quanto à frequência na adoção dos *controles gerais* propostos, ressaltamos a maior frequência para *Adota política de segurança para sistemas informatizados* com 13 (treze) indicações. Para medir a aderência das respostas ao que de fato ocorre nas prefeituras, realizamos, por amostragem, a análise de alguns contratos de locação de sistemas informatizados. Não verificamos nos referidos instrumentos cláusulas que garantam cópia de backup para a prefeitura, assistência técnica plena (alguns têm, mas de fato a assistência não ocorre).

A 2º maior frequência foi verificada para *plano de contas comentado e quadro de pessoal adequadamente dimensionado* com 09 (nove) indicações. Quanto ao aspecto *plano de contas comentado*, ressaltamos que em todas as prefeituras pesquisadas os sistemas contábeis são locados a alguns poucos prestadores de serviços. Cinco sistemas estão sendo utilizados pelas 14 (catorze) prefeituras pesquisadas. Quanto ao aspecto *quadro de pessoal adequadamente dimensionado*, observamos baixa aderência das respostas ao que de fato ocorre nas prefeituras, considerando as constantes reclamações relativas à carência de pessoal.

Nenhuma das prefeituras adota *manual de normas e procedimentos* e em apenas 2 (duas) é adotada *estratégia para aquisição de sistemas operacionais e de informação*.

3.2.h – Quanto à Situação dos Controles na Área de Pessoal

Dentro de uma visão sistêmica das organizações é fácil compreender que mesmo com sistemas adequados, políticas bem definidas, bons planos, a eficiência institucional poderá ser comprometida se estas mesmas unidades não dispuserem de quadro de pessoal adequadamente dimensionado, capaz, eficiente e motivado. Tais aspectos poderão ser atingidos se:

- os empregados/servidores tiverem qualificação compatível com as rotinas e práticas operacionais, os cargos e as atribuições a estes vinculados;
- os empregados/servidores forem adequadamente treinados;
- forem aplicadas políticas de recursos humanos que motivem e incentivem a participação ativa de empregados /servidores (PCCS, política que dar preferência à nomeação de servidores efetivos para o exercício de Cargos em Comissão, etc)
- houver rodízio periódico de funções.

Através dos questionários, buscamos saber como se encontram estes controles nas prefeituras do agreste meridional, considerando a frequência e o nível de adesão. A pergunta elaborada foi a seguinte:

PERGUNTA

Continuação pergunta 9

O quaro de pessoal é adequadamente dimensionado, capaz e eficiente. São mantidas políticas e práticas tais como:

() qualificação compatível com as rotinas e práticas operacionais, os cargos e as atribuições a estes vinculados;

() servidores são adequadamente treinados;

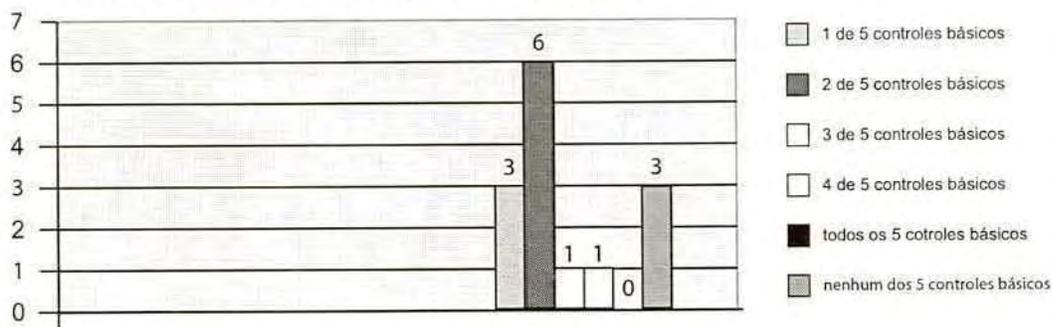
() há rodizio periódico e funções ;

() para cargos comissionados e funções preferencialmente, são nomeados servidores efetivos

() planos de cargos, carreiras e salários (PCCS) para as seguintes categorias funcionais?

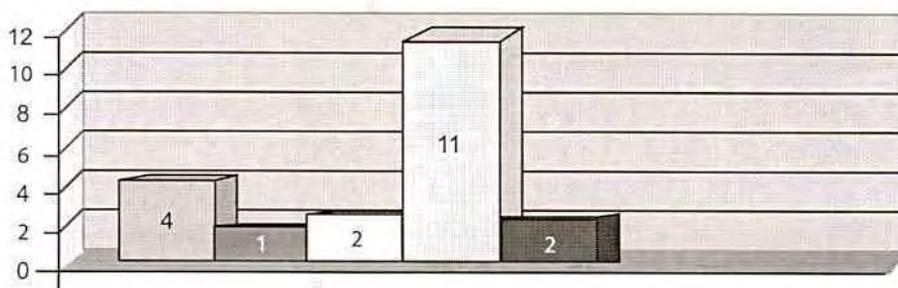
() sim

Controles Básicos na Área Pessoal



42,8% das respostas apontam para a adoção por parte das prefeituras de apenas 02 (dois) tipos de controles de pessoal em relação aos 05 (cinco) propostos no questionário. As respostas aos questionários apontam ainda para um equilíbrio entre as prefeituras que adotam apenas 1 (um) controle em relação aos 05 (cinco) propostos e as que não adotam quaisquer dos controles propostos.

Controles Sobre a Área Pessoal



- qualificação adequada do pessoal
- rodízio periódico
- política definido que CC nomeados preferencialmente entre serv efetivo
- PCCS
- servidores adequadamente treinados

Analisando as respostas relativas aos controles de pessoal propostos (ilustradas no gráfico acima) ressaltamos a maior frequência para *PCCS* (*plano de cargos, carreiras e salários*) com 11 (onze) indicações.

Pesquisados ainda sobre as categorias abrangidas pelos PCCS evidenciamos que em 9 (nove) das 11 (onze) prefeituras só os profissionais do magistério foram contemplados.

Outras 2 (duas) prefeituras informaram que também os profissionais da saúde têm PCCS. Interpretamos que as respostas são reflexo da legislação aplicada ao FUNDEF que determinou a aprovação de PCCS para os profissionais do magistério, não podendo ser entendidos como integrantes de uma política motivacional.

Não foi possível evidenciar se os referidos planos estão de fato sendo cumpridos.

A 2ª maior frequência foi verificada para *qualificação adequada de pessoal* com 04 (quatro) indicações. Interpretamos como baixa a aderência das respostas ao que de fato ocorre nas prefeituras, considerando as constantes reclamações relativas à qualificação de seu pessoal.

4. CONCLUSÕES

Partindo da definição de Estrutura de Controle Interno utilizada para efeito desta pesquisa e dos confrontos que foram realizados nos diversos aspectos do controle interno das prefeituras, concluímos que:

- Nos municípios pesquisados não identificamos a instituição de Sistema de Controle Interno nos moldes preceituados pelo art. 74 e 31 da Constituição Federal(**item 3.2.a**);
- Apenas 10% dos municípios pesquisados têm estrutura organizacional adequada para o Poder Executivo (**item 3.2.b**);
- O setor contábil não é visto como estratégico pelas prefeituras consultadas. As assessorias contratadas que deveriam orientar os setores contábeis sobre o cumprimento de regras contábeis, tirar dúvidas e fornecer informações gerenciais, de fato, na maioria dos casos, executam atividades ligadas a registro contábil (**item 3.2.c**);
- O controle interno exercido pelas prefeituras sobre os seus bens patrimoniais é muito deficiente. O nível de adesão aos controles básicos propostos pela pesquisa foi muito baixo, chegando-se a evidenciar que apenas em 14,28% das prefeituras há a adoção de 3(três) dos 4(quatro) controles propostos. Em 28%, não há a adoção de quaisquer os controles propostos. Evidenciamos desconhecimento do que sejam controles patrimoniais, descontinuidade na adoção e não complementaridade dos controles existentes (**item 3.2.d**).
- Os controles exercidos sobre as entradas e saídas financeiras das prefeituras pesquisadas não seguem uma regra definida. São um pouco mais rígidos no que se referem a recursos federais, mas muito frágeis quando se tratam de recursos próprios(**item 3.2.e**);
- Em 28,6% das prefeituras pesquisadas, os instrumentos de planejamento governamental foram elaborados diretamente pelas assessorias contábeis, aspecto este que denota alta probabilidade de não ter havido nestes municípios a identificação adequada das necessidades coletivas e o correto estabelecimento de prioridades, levando em consideração a capacidade de investimentos das mesmas(**item 3.2.f.1**);
- Quanto ao acompanhamento das ações previstas nos instrumentos de planejamento governamental, observa-se uma tendência a um acompanhamento formal com ênfase nos aspectos contábil e financeiro, não havendo preocupação com o cumprimento das ações e com os resultados obtidos (**item 3.2.f.2**);

- As prefeituras pesquisadas são muito deficientes nos denominados *Controles Gerais* discutidos o que evidencia dificuldades na implantação e funcionamento adequado de SCl (item 3.2.g) ;
- As prefeituras pesquisadas são deficientes nos mecanismos de controle de pessoal. Evidencia-se a adoção de alguns controles por mera imposição legal e respostas emanadas que não espelham a realidade evidenciando dificuldades na implantação e funcionamento adequado de SCl (item 3.2.h).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema Controle Interno, mas de apenas trazer uma contribuição concreta de como se encontram as estruturas de controle de alguns municípios do Estado de Pernambuco.

Como conclusão final, pode-se dizer que as estruturas pesquisadas estão muito distantes do padrão mínimo considerado, revelando que os administradores públicos não estão comprometidos com o controle da coisa pública.

Neste contexto é fundamental que os administradores públicos busquem o fortalecimento das estruturas de controle interno dos municípios no exercício do poder-dever de vigilância e zelo pela coisa pública de modo que os atos praticados sejam revisados pelos próprios municípios e os desvios apurados sejam corrigidos.

De outra parte, é demandado aos Tribunais de Contas novas formas de atuação a partir da realização de auditorias que compreendam aspectos técnicos, contábeis, financeiros, sociais e institucionais, o que só será feito quando se voltarem para além do exercício do controle de legitimidade, legalidade, e passarem a fiscalizar a eficiência, a economicidade e, sobremaneira, a eficácia das ações administrativas. Para tanto, é imperativo que os órgãos sujeitos às auditorias do TCE, notadamente as prefeituras municipais passem a adotar estruturas de controle interno adequadas.

Questionário sobre a Estrutura de Controle Interno Municipal

1 - Este Poder Executivo tem instrumento legal criando seu sistema de controle Interno, conforme estabelece o art. 31 da Constituição Federal?

() sim

() não

Obs – se a resposta for SIM favor remeter a esta Inspeção Regional cópia do instrumento legal

2 - Considerando que a estrutura organizacional corresponde ao plano de divisão de trabalho e estabelece relações de autoridade entre os vários níveis de comando responsáveis pelas parcelas de trabalho exigidas para a consecução dos objetivos de determinada organização, em outras palavras, a definição de quem é responsável por fazer o que, e quem tem autoridade sobre quem, pergunta-se: Essa Prefeitura tem uma estrutura organizacional bem definida?

() sim

() não

Obs.: se a resposta for SIM, favor enviar cópia dos instrumentos legais que definem a estrutura organizacional

3 - Considerando um setor de Contabilidade bem estruturado aquele que tem condições de produzir informações confiáveis, tempestivas e oportunas, informe a situação deste setor nessa prefeitura:

() é formado por servidores efetivos e comissionados em numero suficiente para a realização de: registros, conciliações (confrontação dos saldos contábeis com levantamentos físicos e/ ou com elementos documentais), análises periódicas dos registros contábeis para verificação de possíveis erros de classificação ou de lançamento de valores, elaboração de balancetes mensais e balanços anuais;

() é formado por alguns servidores responsáveis pelos registros dos fatos contábeis, ficando sob a responsabilidade de assessoria contábil contratada a elaboração de balancetes mensais e balanços anuais;

() não temos setor contábil. TODOS os serviços de contabilidade são de responsabilidade da Assessoria Contábil contratada;

() Outra - explicitar.

4 - Considerando a relevância da adoção do controle dos bens patrimoniais pertencentes aos municípios, assinale os controles adotados por essa prefeitura:

() cadastro atualizado de todos os bens imóveis pertencentes à prefeitura.

() inventário anual de bens móveis e o dos materiais do Almoxarifado.

() confecção de termos de responsabilidade de bens.

() elaboração de balancetes mensais do almoxarifado.

() Outros

Obs.: Enviar modelo dos controles existentes.

5 – As saídas financeiras dessa prefeitura são efetuadas, preferencialmente, através de:

() cheque nominal ao credor;

() pagamento em espécie através da Tesouraria (após transferência do banco para a Tesouraria, mediante cheque nominal à prefeitura);

() crédito em conta bancária do credor.

6 – As entradas financeiras dessa prefeitura são realizadas, preferencialmente, através de:

() depósito em conta bancária específica da prefeitura;

() na tesouraria da prefeitura, através de expedição de guia de quitação de receita assinada pelo tesoureiro;

() Outras.

Considerando que na Administração Pública os programas de governo, com suas atividades, projetos, objetivos e metas traçados para o médio e curto prazo estão formalizados através dos instrumentos de planejamento governamental (Plano plurianual- PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual- LOA),

7 – A elaboração dessas peças orçamentárias são efetuadas:

- Por assessoria contábil contratada
- Por secretaria(s) municipal(is)
- Pela assessoria contábil e secretaria(s) municipal(is)
- Outros – especificar _____

8 – Essa Prefeitura certifica-se de que as ações ocorreram de acordo com instrumentos citados no item anterior?

- Sim
- Não

Como?

09 - Sabendo-se que toda organização deve manter sistemas de autorização e procedimentos de registro e sistemas referentes à execução de tarefas, pede-se para que sejam assinalados os mecanismos de controle que esta Prefeitura:

tem Manuais de Normas e Procedimentos, com sistemas de autorizações, aprovações e linhas de autoridade claramente definidos, e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas;

tem Plano de Contas comentado e os fluxos contábeis definidos, incluindo técnicas orçamentárias, de contabilidade de custos e acompanhamento e avaliação dos planos traçados;

confecciona registros e possui formulários adequados, que levam em consideração aspectos tais como: simplicidade de entendimento, facilidade de preenchimento e organização dos dados.

usa estratégia de optar pelo desenvolvimento ou aquisição no mercado de sistemas operacionais ou de informação considerando as reais necessidades, a adequação da ferramenta ao seu porte, volume de operações, perspectivas de crescimento e avaliação do custo-benefício.

() quanto aos sistemas informatizados, adotada política adequada de segurança, como: realização diária de backup, em caso de locação de sistemas informatizados os contratos celebrados resguardam a segurança das informações.

() o quadro de pessoal é adequadamente dimensionado, capaz e eficiente. São mantidas políticas e práticas tais como:

- () qualificação compatível com as rotinas e práticas operacionais, os cargos e as atribuições a estes vinculados;
- () servidores são adequadamente treinados;
- () há rodízio periódico de funções.
- () para cargos comissionados e funções, preferencialmente, são nomeados servidores efetivos
- () planos de cargos, carreiras e salários (PCCS) para as seguintes categorias funcionais?
 - () Sim
 - () Não
 - () Temos PCCS para as seguintes categorias:
 - () profissionais do magistério
 - () servidores da Saúde
 - () outros. Discriminar _____