

GERMANO ROLIM DE SOUSA¹, IVAN TEOTONIO RODRIGUES², JOÃO HENRIQUE SILVA BILIO³

1 - Bacharel em Ciências Contábeis, 2 - Bacharel em Ciências Contábeis, 3 - Bacharel em Ciências Contábeis

RESUMO

A pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de verificar como o Controle Interno pode colaborar na ampliação da transparência da gestão pública, de modo que contribua com o exercício do controle social. Para o alcance do presente objetivo, a pesquisa foi realizada através do método dedutivo baseada no levantamento bibliográfico e documental com caráter exploratório e explicativo, onde se podem constatar os principais conceitos relacionados ao controle, assim como as legislações pertinentes ao tema. A fim de atingir o objetivo proposto, este trabalho se baseou nos aspectos temporais e teóricos que versam sobre o tema. Com o advento de novas demandas por parte da sociedade por uma gestão pública mais transparente, vários órgãos estão engajados no sentido de oferecer informações e mecanismos que contribua para este pleito social, como é o caso do Controle Interno de cada Poder. Diante dos fatos analisados foi constatado que, o controle interno é um órgão essencial na promoção da transparência da gestão pública, pois através de suas atividades precípua oferece maior credibilidade das informações que são divulgadas a população e oferece ferramentas que incentivam a participação popular no controle das contas públicas.

Palavras-Chave: Controle Interno. Controle Social. Transparência.

UM ESTUDO SOBRE COMO O CONTROLE INTERNO PODE COLABORAR NA AMPLIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA, A FIM DE CONTRIBUIR COM O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

1. INTRODUÇÃO

O Brasil vem, ao longo dos anos, passando por mudanças nos contextos econômicos, culturais e sociais. Esses fatores têm contribuído para uma sociedade cada vez mais exigente e preocupada com a transparência da gestão dos recursos públicos, incrementando ainda mais a atuação dos órgãos de controle interno.

A transparência da gestão pública é muito cobrada pela população e, os órgãos de controle interno das entidades públicas têm um papel fundamental para que as contas públicas sejam amplamente divulgadas. Somado a isso, a obrigatoriedade dos gestores públicos de prestarem contas à sociedade, muito em decorrência das exigências das legislações nacionais, é também, uma grande propulsora dessa nova demanda social que teve um grande impulso com a promulgação da Constituição Federal de 1998, que impôs o dever de prestação de contas dos gestores públicos, assim como a participação popular para o exercício da cidadania.

A administração pública está norteada de princípios que buscam regular aplicação dos recursos públicos como a legalidade, moralidade, eficiência, eficácia, efetividade e publicidade. Esse último é crucial para demonstrar o alcance desses resultados obtidos à sociedade.

A ampla divulgação das práticas governamentais é fundamental para que os cidadãos possam realizar o controle social, *“entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no acompanhamento e no controle das ações do governo”*, conforme consta na cartilha elaborada pela Controladoria Geral da União – CGU (2010).

O controle interno assim como o controle social contribui, profundamente para a fiscalização das contas públicas. Eles são fundamentais e complementares na busca pela regular aplicação dos recursos públicos, sendo esse um dos objetivos comuns de ambos.

Na história dos grandes escândalos ocorridos no Brasil é notável o número exorbitante de delitos praticados contra a Administração Pública. Irregularidades nas licitações, peculato, corrupção e desvio de rendas e verbas públicas são alguns dos problemas vivenciados até hoje. É comum ouvir nos noticiários frases como: “Recursos da merenda escolar foram desviados”, “Um servidor público utilizou-se da máquina pública para benefício próprio”, “superfaturamento de obras e serviços”.

Esse quadro, mencionado acima, mostra que a administração pública está cada vez mais dependente de um controle, e isso vem acontecendo, paulatinamente, devido, principalmente à grande cobrança da população por mais regularidade nas contas públicas. Mas, para que haja maior participação da sociedade, é preciso facilitar o acesso às informações dos atos praticados pelos governantes e isso já vem acontecendo. Um exemplo recente dessa facilitação se deu com o advento da Lei 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, estabelecendo um marco importante na democracia e regulando o direito fundamental de acesso à informação pública.

Segundo Ribeiro Filho et. al (2008):

“A atuação do cidadão, através de vários mecanismos de participação, a exemplo da organização de entidades do terceiro setor para fiscalizar os gestores públicos e com o uso da internet, que confere velocidade e atualidade no trânsito de informações, assume contornos característicos de um exercício inibidor para ações eivadas de irregularidades.”

As entidades governamentais brasileiras vêm tentando ampliar e aperfeiçoar os instrumentos que permitam ao cidadão ter participação ativa no exercício da administração pública, sendo alguns setores essenciais para que isso possa acontecer como é o caso do Controle interno de cada poder. A controladoria governamental, como órgão importante para o controle das contas públicas, também, tem sido um dos grandes setores encarregados pela transparência da gestão pública.

Diante do exposto, surge o seguinte questionamento: Como o controle interno pode colaborar na ampliação da transparência da gestão pública, a fim de contribuir com o exercício do controle social?

Para efetiva verificação da questão proposta, o estudo procura atingir o seguinte Objetivo Geral: Verificar como o controle interno pode colaborar na ampliação da transparência da gestão pública, a fim de contribuir com o exercício do controle social.

Já com relação aos objetivos específicos, apresentam-se os seguintes: Identificar, com base na literatura e na legislação, os conceitos e práticas pertinentes ao controle interno; analisar o impacto da transparência da gestão pública no controle social e verificar o papel da controladoria no fomento ao exercício do controle social.

2. CONTROLE INTERNO

Segundo a Resolução CFC nº 1.135/08, o controle interno compreende mecanismos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de salvaguardar os ativos, assegurando a veracidade dos itens patrimoniais. Ademais, é um fator importante para eficiência operacional da entidade e auxilia na prevenção de práticas lesivas aos cofres públicos

O controle interno deve abranger a preservação do patrimônio público, o controle da execução das ações que integram os programas e a observância às leis, regulamentos e diretrizes estabelecidas. Sendo classificados quanto a categorias como: operacional, contábil e de cumprimento legal.

Segundo Vieira (2009):

“Um controle interno eficiente consegue inibir não só fraudes, mas também é um valioso instrumento na detecção e correção de erros, desde sua prevenção, até a identificação e tomadas de decisão no sentido de correção das falhas verificadas.”

O sistema de controle interno, além de ser um ótimo e eficiente mecanismo gerencial e de transparência para atuar administrativamente, também compreende um excelente instrumento de efetivação da cidadania, em razão de dificultar práticas clientelistas, vinculando o gestor à prestação de contas constante à população.

Diante das citações destacadas acima se percebe que o controle interno procura evitar a verticalização da esfera pública, onde o autoritarismo se sobrepõe para dar lugar à democratização da sociedade, fazendo desta mais participativa na fiscalização dos recursos públicos.

3. IMPACTO DA TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA NO CONTROLE SOCIAL

Entendido como mais uma forma de fiscalizar os atos praticados na administração pública, o controle social configura-se como a participação efetiva da população no controle dos recursos públicos. Ribeiro Filho et. al (2008, p. 51) afirmam que essa atividade da sociedade pode representar um elemento indispensável para garantir que o governo possa atingir os objetivos estabelecidos para os Órgãos com eficiência, efetividade e dentro dos preceitos legais da ordem democrática.

A Constituição Federal estabelece várias prerrogativas de incentivo à participação da sociedade dentro do contexto de controle das contas públicas, conforme percebe-se pela leitura do art. 37:

“§ 3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas à manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.”

A atuação do cidadão dentro da política de fiscalização e acompanhamento das atividades emanadas pelos gestores públicos, através de diversos meios oferecido para isso, como a internet, tem um papel relevante na redução de práticas abusivas e irregulares.

Com a promulgação da Lei de Acesso à Informação a transparência da gestão pública foi reforçada quanto a sua importância para que seja exercido o controle das contas públicas pela sociedade, conforme se percebe pela leitura do seu art. 3º:

“Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.”

Para que o Controle Social possa se dar de forma efetiva, se faz necessária a divulgação das transações governamentais, ou seja, que haja transparência da gestão pública. Conforme Bonifácio (2010) para que o gestor atue atendendo o desejo social, deve utilizar mecanismos legais que vinculam sua ação à transparência dos atos administrativos, como por exemplo, o Sistema de Controle Interno.

A prestação de contas dos administradores de recursos públicos tornou-se um exercício essencial para garantia de transparência das contas públicas, a Instrumentalização do Controle Social – Compromisso fundado na ética profissional, que

pressupõe o exercício corriqueiro de fornecer informações compreensíveis aos cidadãos do controle do uso de recursos e patrimônio públicos pelos agentes públicos.

Uma gestão transparente tem como princípios o acesso à informação de forma compreensível a toda sociedade, além de promoção da sua participação no governo por meio do mecanismo denominado controle social. Esse é o entendimento de Cruz (2009), que também destaca que a disponibilização das informações seja de forma clara, objetiva e fidedigna.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF dispõe que a transparência será assegurada, entre outras formas, por meio dos seguintes atos:

“I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A”

De acordo com Cruz (2010) *“A transparência da gestão fiscal no Brasil, a partir da LRF passou a ser uma exigência legal, que pode ser periodicamente acompanhada e fiscalizada pelos órgãos competentes, assim como pela população.”*

4. PAPEL DA CONTROLADORIA NO FOMENTO AO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

O momento vivido atualmente pelos órgãos que integram a administração pública, em especial os de controle interno, é um dos mais enriquecedores da história contemporânea. A importância que é dada a controladoria numa entidade pública vai além das suas características essenciais de busca pela eficiência da gestão, algo que é

comprovado em razão de vários municípios terem a implantado na sua estrutura organizacional.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 74, dispõe que “*Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno (...)*”. Conforme preconiza Ribeiro Filho et al (2008) o controle interno, com base no que é descrito no texto Constitucional e conceitualmente integrado, desenvolve um processo gerador de confiança para os controles externo e social.

A demanda gerada pela sociedade por maiores informações a respeito da gestão e fiscalização das contas públicas tem provocado uma mudança de paradigmas nos órgãos públicos. A resistência em ter no seu corpo estrutural a figura do controle interno tem sido mitigada. Ademais, as novas exigências decorrentes das legislações impõem uma maior fiscalização dos recursos públicos e promoção da transparência.

Com o advento de diversos normativos ao exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso Informação, a garantia da transparência pública, a fim de que a sociedade possa ter meios para acompanhar as contas públicas, passou a ser algo inerente à função das Controladorias. Em seu site, a Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco (SCGE-PE) informa que dentre suas atribuições consta a de apoiar o controle social, sendo o Portal da Transparência, a principal ferramenta para este exercício social. Cita ainda, que isso está de acordo com as premissas da gestão pública moderna. Na esfera Federal, a Controladoria Geral da União (CGU), também tem em seu escopo a promoção da transparência, inclusive o seu portal da transparência serviu como referência para outros Entes da Federação. Este novo modelo de gestão que vem se solidificando no Brasil tem trazido mudanças significativas na qualidade da informação gerada à sociedade.

Ainda com relação à CGU, este órgão possui um projeto denominado Olho Vivo, que procura incentivar a participação popular na gestão pública e do exercício no controle social. Em sua Cartilha (2010) esclarece o seguinte:

“A CGU deseja compartilhar com o cidadão o conhecimento que possui sobre planejamento orçamentário, execução de despesas e outros assuntos relacionados aos recursos públicos, com o objetivo de estimular a formação de uma infinidade de fiscais do dinheiro público que, conseqüentemente, irá ajudar a combater e prevenir a corrupção e trabalhar em favor da aplicação correta e transparente dos impostos arrecadados.”

Este órgão, supracitado, ainda informa nesta Cartilha que *“para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficaz o controle social, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos.”*

A relevância do controle social pode ser constatada diante das recentes publicações do Conselho Federal de Contabilidade, que aprovou a Resolução CFC nº 1.134/08 (NBC T 16.7) que versa sobre a consolidação das Demonstrações Contábeis, onde o objetivo desta norma é conhecimento e a disponibilização de macroagregados do setor público, a visão global do resultado e a instrumentalização do controle social.

Em razão de uma maior cobrança da população por uma gestão mais transparente, a *Accountability*, ou seja, o dever de prestar contas por parte dos gestores públicos tornou-se mais evidente no cenário brasileiro atual. A sociedade demanda por informações em que seja possível acompanhar os gastos dos órgãos públicos, os contratos, convênios, pagamentos, fornecedores.

Contudo, constata-se que a transparência tende a ser suavizada, na medida em que os relatórios que tratam das contas públicas não são elaborados em linguagem acessível. Embora sejam disponibilizadas as informações, em alguns casos, acabam por não atender as Leis já mencionadas, que é dar transparências aos atos que envolvem a aplicação do dinheiro público. Conforme Cruz e Ferreira (2008), ser transparente não é necessariamente equivalente a dar publicidade. As informações devem ser capazes de comunicar o sentido real que expressam, de forma que não pareçam enganosas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças ocorridas na sociedade brasileira com relação aos aspectos econômicos, culturais e sociais desde a promulgação da Constituição Federal de 1998, desencadearam uma reformulação profunda na gestão pública, fazendo com que o controle das contas públicas se tornasse mais evidente e transparente.

Em virtude do modelo moderno de gestão pública, corroborado com a publicação de Leis, como a LRF e a Lei de Acesso à Informação, a transparência passou a ser algo crucial para que a população pudesse exercer o controle social. No entanto, se faz necessário oferecer mecanismos para ser concretizado e isso vem sendo feito pelo Sistema de Controle Interno.

As atividades precípuas do Controle Interno como: a execução ordenada, ética econômica, eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de *Accountability*; execução das leis e regulamentos e a salvaguarda dos recursos de modo a evitar perdas, mau uso e dano, passaram a ser incrementadas por providências no sentido de ampliar a transparência da gestão pública de forma a contribuir para o exercício do controle pela sociedade. Isto está sendo possível graças a um conjunto de fatores determinantes para seu alcance.

Os fatores a que se referem acima são evidenciados pela atuação do controle interno, e mais precisamente quando este assume sua função institucional desencadeada pelas atividades supracitadas, pois oferecem maior segurança, evitando práticas lesivas aos cofres públicos e vincula o gestor à prestação de contas perante a população.

Os órgãos de Controles inovaram quando se trata de oferecer meios para o exercício do controle social. Os portais de transparências desenvolvidos pela SCGE-PE e CGU são exemplos de como a população pode obter informações que envolvam a aplicação dos recursos públicos e realizar contestações deles. Ademais, a CGU ainda, através de suas Cartilhas, denominadas Olho Vivo, estimula o cidadão a ajudar na prevenção e combate à corrupção, compartilhando conhecimentos sobre planejamento

orçamentário, execução das despesas e outros assuntos que envolvam recursos públicos.

Essas medidas adotadas pelo controle interno no sentido de ampliar a transparência são relevantes para democratização da administração pública e dar utensílios para que haja publicidade dos atos praticados pelos gestores. Contudo, impende registrar que os relatórios devem ser feitos de tal forma que possam ser compreendidos, ou seja, que tenham uma linguagem acessível para população e que não sejam tendenciosamente enganosos.

Diante dos fatos analisados, percebe-se que o controle interno é um grande multiplicador no desenvolvimento e fortalecimento da transparência da gestão pública, mas é preciso atentar para que, realmente as informações sejam de fato transparentes, que não omitam dados e, sobretudo, que não sejam falsas.

6. REFERÊNCIAS

1. BONIFÁCIO, Roseli Costa. *A implantação dos sistemas de controle interno nos municípios da região da AMUREL/SC e as alterações ocorridas no setor contábil*. 2010. 204f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis-SC, 2010. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=186611. Acesso em: 25 ago. 2012.
2. BRASIL. *Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 25 ago. 2012.
3. BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em 25 ago. 2012.
4. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 20 ago. 2012.

5. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 10 Ago. 2012.
6. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE - CFC.
7. _____. Resolução n. 1.134/08. Aprova a NBC T 16.7 – Consolidação das Demonstrações Contábeis. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001134>. Acesso em: 01 set. 2012.
8. _____. Resolução n. 1.135/08. Aprova a NBC T 16.8 – Controle Interno. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001135>. Acesso em: 01 set. 2012.
9. Cartilha olho vivo no dinheiro público, 2010, elaborada pela Controladoria Geral da União – CGU. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaOlhoVivo/Arquivos/ControleSocial.pdf>> acesso em 30 Ago. 2012.
10. CRUZ, Cláudia Ferreira. *TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA: Referenciais Teóricos e a Situação dos Grandes Municípios Brasileiros*, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do>>. Acesso em 25 Ago. 2012.
11. CRUZ, Cláudia Ferreira. FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. *Transparência na Elaboração, Execução e Prestação de Contas do Orçamento Municipal: Um estudo em Um Município Brasileiro*, 2008. Revista de Contabilidade do Mestrado de em Ciências Contábeis da UERJ, V. 13, n.2.
12. DARÓS, Leandro Luís; PEREIRA, Adriano de Souza. *Análise das Normas Brasileiras de contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP: Mudanças e Desafios Para a Contabilidade Pública*. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos92009/467.pdf>> Acesso em 05 jan. 2010, 08:05.
13. INTOSAI. Guidelines for internal controls standards for the public sector, 2001. Disponível em: <[http://www.issai.org/media\(574,1033\)/INTOSAI_GOV_9100_E.pdf](http://www.issai.org/media(574,1033)/INTOSAI_GOV_9100_E.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2012.
14. INTOSAI. Guidelines for internal controls standards for the public sector, 2001. Disponível em: < >. Acesso em: [http://www.issai.org/media\(576,1033\)/INTOSAI_GOV_9100_E.pdf](http://www.issai.org/media(576,1033)/INTOSAI_GOV_9100_E.pdf) 10 set. 2012.
15. MARTINS, Eliseu. *Contabilidade de Custos*. 9ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

16. RIBEIRO FILHO, J., LOPES, J., PEDERNEIRAS, M., FERREIRA, J.. *Controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública*. Revista Universo Contábil, 4, Out. 2008. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/980/734>>. Acesso em: 30 jul. 2012.
17. SÁ, Antônio Lopes de. *A evolução da contabilidade*. 1ª Ed. São Paulo: IOB THOMSON, 2006.
18. ARRUDA, Ângela Maria. TELES, José Sinval. *A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos*. Revista Razão Contábil & Finaças, Edição 2010, Disponível em: <http://www.fate.edu.br/revistacontabeis/images/stories/documentos/A_Importncia_do_Control_Social_na_Fiscalizao_dos_Gastos_Pblicos.pdf>. Acesso em 20 Jul. 2013.
19. VIEIRA, Roberto de Araújo. *A importância do controle interno numa visão moderna de gestão pública*, 2009. Disponível em: < >. Acesso em 20 Ago. 2012