



OJA: Método de Análise e Parecer em Sistemas de Controle Interno do Poder Público

Resumo

Dada à falta de estudos e de pesquisas a respeito de Sistemas de Controles Internos, é comum que não haja padronização das rotinas, em especial quando se trata de setores públicos. Dada tal deficiência, foi criado e implantado, no Sistema de Controle Interno do Município de Presidente Prudente – SP, o denominado Método OJA. Trata-se de um método de análise e pareceres que implementa técnicas e artifícios administrativos/legais em prol de quantificar e qualificar os Pareceres Técnicos em prol de dar oportunidade de avaliar a evolução dos apontamentos, levando em conta os departamentos envolvidos, nível de apontamento, prazo das análises, tipos de falhas e afins. Baseado nos pilares da observação (letra O), justificativa (letra J) e apontamento (letra A) ele utilizando destas definições básicas para instruir gestores públicos com baixo nível de conhecimento em Controladoria. Em operação de forma piloto à cerca de 8 meses, sua formatação tem permitido a identificação dos focos de falhas, interações e ações para suprimi-las. Desta forma, inúmeros resultados e as oportunidades, gerando inclusive dispêndios à novas pesquisas e debruces sobre o Método.

Palavras-chave: Controle Interno; Método OJA; Parecer; Certames Licitatórios.

Linha Temática: Contabilidade Gerencial - Controladoria Em Entidades Públicas



1 Introdução

Historicamente, segundo Castro (2007), a origem do controle interno no Brasil, em 1914, era estritamente contábil, visando à necessidade de implantação de técnicas de contabilidade na área pública, com vistas à padronização, orientação e controle dos atos de gestão em todos os níveis.

De forma mais ampla, atualmente o Controle Interno tem por finalidade básica o sentido de autocontrole.

Segundo a INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions, que em tradução livre significa Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria) a função do controle interno seria a de:

... prevenir erros (por exemplo, segregando funções e requisitos para autorizações); detectar erros (por exemplo, estabelecendo padrões de produção para detectar variações nos resultados finais); corrigir erros que tenham sido detectados (por exemplo, cobrando um pagamento a maior feito a um fornecedor); e compensar controles débeis onde os riscos de perda são elevados e se precisam controles adicionais. (1993, p.70)

Estabelecidos por meio dos Artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, os sistemas de Controle Interno dos entes públicos tem a premissa principal de fiscalização, incorrendo inclusive de risco de responsabilidade solidária (§ 1º do Inciso IV do Art. 74).

Com a definição comum quanto à prevenção, detecção e correção de atos, Lima (2012) cita que não há maior debruce de estudos sobre Controle Interno, o que dificulta a padronização de ações destes órgãos.

Até a forma de invocação do Controle Interno são variáveis, assim como as formas de pareceres. Existem Municípios que o Controle Interno emite parecer em todos os Certames Licitatórios e de Regimes de Adiantamento, independentemente de ser invocado, ao final do certame ou na prestação de contas. Existem Municípios em que o Controle Interno se manifesta apenas quando invocado pela Comissão de Licitação ou por outros agentes.

As formas de pareceres identificados variam de breves despachos em próprio punho à *checklists* formulados com base nas premissas legais.

Independentemente da política de manifestação do Controle Interno e forma habitual de emissão de parecer, o presente trabalho visa apresentar uma metodologia de análise e emissão de pareceres em certames licitatórios e na prestação de contas de regimes de adiantamento. Trata-se do Método OJA.

2 Desenvolvimento

Surgindo no início do exercício de 2021 em Presidente Prudente - SP como uma busca de criar padronização e simplicidade nas manifestações obrigatórias (Decreto Municipal 28.092/2017), o Método OJA está em uso no Município de Presidente Prudente – SP e pode ser aplicado a qualquer sistema de Controle Interno, com manifestação invocada ou espontânea.

Utilizado a princípio em certames licitatórios (baseados na Lei 8.666/1993), em regimes de adiantamento (amparados pela Lei nº 4.320/1964 e Lei nº 8.666/1993) e em prestações de



contas (dispostas na Lei nº 13.019/2014), trata-se de um conjunto de técnicas que transpõe os aspectos legais a uma linguagem de fácil compreensão aos gestores públicos.

Com a premissa de simplificação, o Método OJA tem seu nome disposto com base nos principais pilares do Método, conforme expõe a Figura 1.

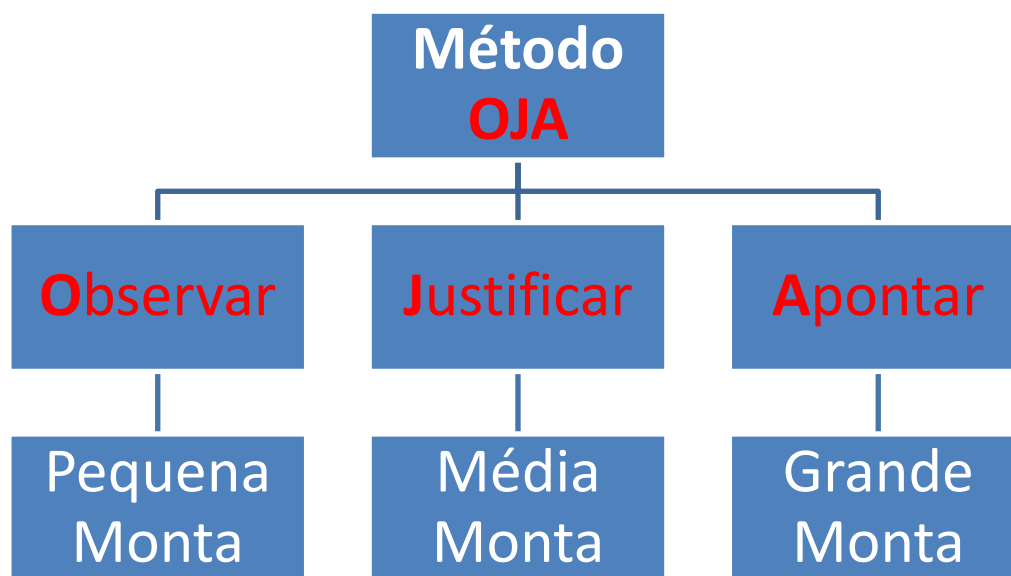


Figura 1 - Diagrama de Justificativa na Nomenclatura do Método

A Observação, nomenclatura escolhida uma vez que habitualmente é voltada à itens que possibilitam apenas o ato de observar propriamente dito, consiste em identificações de pequena monta, e que na maioria das vezes, não se é possível corrigir, porém sua existência não compromete a legalidade e o andamento do processo. Habitualmente é caso de ciência dos interessados para evitar cometer as mesmas falhas.

Quanto a Justificativa, nomenclatura escolhida uma vez que habitualmente é voltada à efetivamente justificativas/ajustes, consiste em identificações de média monta, passíveis de ajustes ou justificativas e que podem interferir no andamento do processo. É caso de correção e/ou justificativa para continuidade. Habitualmente são identificados como falta de justificativas, falta de reserva orçamentária, falhas contábeis e afins.

Já no Apontamento, nomenclatura escolhida uma vez que habitualmente é identificada pelos gestores leigos como sendo algo de grande potencial de seriedade, consiste em identificações de grande monta, passíveis de atitudes urgentes de justificativa, ajustes ou mesmo de imediata revogação do ato. Habitualmente são identificadas como preços incompatíveis com o de mercado, falta de interesse público, falta de reserva orçamentária, falhas contábeis de grande monta e afins.

Os itens são analisados conforme as premissas legais cabíveis, além de normativas de órgãos de controle externo, regulamentações próprias e afins. Os pareceres são incluídos nos processos, após a adjudicação em Certames Licitatórios e após as Prestações de Contas em Regimes de Adiantamento.

O conjunto de identificações, fruto das análises, gera resultados conforme expõe a Figura

2.

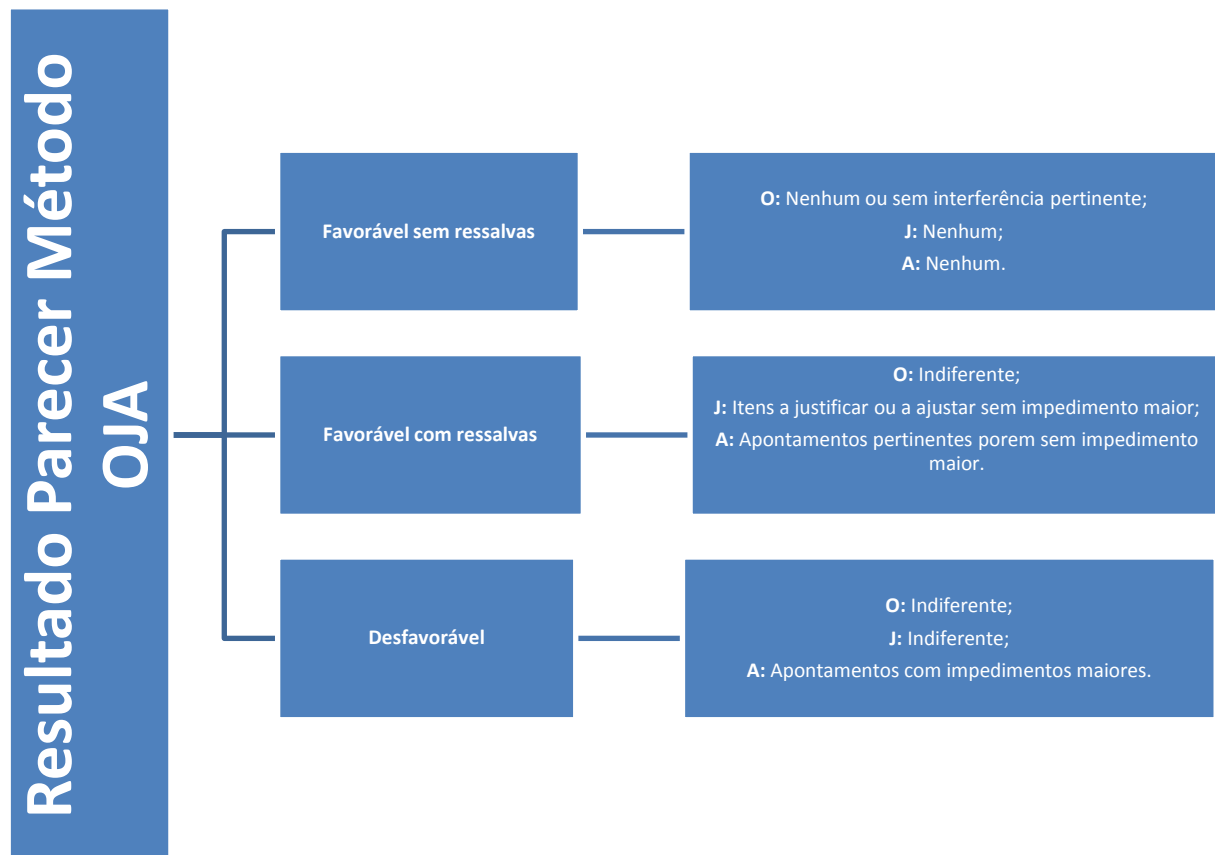


Figura 2 - Resultados dos Pareceres no Método OJA

Cabendo ainda que haja conhecimento técnico e legal pertinente às rotinas, os Pareceristas (identificado como sendo os servidores autores dos pareceres em questão) possuem ainda capacidade de avaliação crítica para identificar as formas de apontamento cabível a cada identificação. Porem, com o propósito de exemplificação das aplicações de acordo com os resultados da Técnica, segue Tabela 1 com os principais pontos de análise em certames licitatórios. De igual objetivo, segue Tabela 2 com principais pontos de análise em regimes de aditamento.

Tabela 1 - Identificações Habituais em Certames Licitatórios

Tipo de Apontamento	Ação/Observação	Resultado no Método OJA
Cotações falha ou com poucos dados	Se os valores não ferirem critérios da legalidade observar (O)	O/J/A
Descrição do Objeto com Omissão ou Fragilidade	Se tende a gerar dano ao erário, apontar (A)	O/J/A
Classificação contábil do objeto incorreta	Analizado na Requisição Inicial	O/J/A
Rasura em Paginação	Se for pertinente justificativa (J), dependendo da mesma, ocasionar Apontamento (A)	O/J
Rasura em Assinatura	Se for pertinente justificativa (J), dependendo	O/J



	da mesma, ocasionar Apontamento (A)	
Rasura em Escrita	Se for pertinente justificativa (J), dependendo da mesma, ocasionar Apontamento (A)	O/J
Documentos Incompletos no Certame	A exemplo de pareceres jurídicos	O/J
Divergências dos locais de entrega mediante o Edital e o Termo de Referência		O/J
Reserva Orçamentária Insuficiente ou Inexistente	Item IV do Art. 8º do Decreto 10024/2019.	J/A
Instrução da Secretaria Interessada ignorada		J/A
Adjudicação inexecutável		J/A
Ferimento Decreto 15.112/2001		J/A
Numero do Processo Administrativo ou da Modalidade Licitatória incorreta ou duplicado		J/A
Elemento da Ficha da Despesa divergente com o adjudicado		J/A
Falta de Parecer Jurídico		A
Valor adjudicado de medicamentos acima CMED		A
Composição de Preço sem Cesta de Preço		A
Valor adjudicado acima da metodologia utilizada (média, mediana, menor preço)		A
Sobrepçoço	Comprovado com diligência	A
Superfaturamento	Comprovado com diligência	A
Falta de indicação de servidor para acompanhamento contratual		A
Adjudicação a fornecedor impedido		A
Adjudicação a fornecedor sem menor preço/mais vantajosa		A
Itens equiparados com valores divergentes no mesmo certame		A
Dispensa de Licitação sem argumentação legal plausível		A
Fragmentação de Licitação	Analisando se houve o mesmo objeto contratado ao menos nos últimos 6 meses	A
Categoria do certame fora dos preceitos legais		A
Certame Licitatório ultrapassando o exercício sem novas requisições e reservas		A

Tabela 2 - Identificações Habituais em Regimes de Adiantamento

Tipo de Apontamento	Ação/Observação	Resultado no Método OJA
Falta de Realizar explicações a cerca da necessidade, uso e escolha dos serviços ou materiais		O/J/A
Classificação contábil do objeto incorreta	Analisado na Requisição	O/J/A
Rasura em Paginação	Se for pertinente justificativa (J), dependendo da mesma, ocasionar Apontamento (A)	O/J
Rasura em Assinatura	Se for pertinente justificativa (J), dependendo da mesma, ocasionar Apontamento (A)	O/J
Rasura em Escrita	Se for pertinente justificativa (J), dependendo da mesma, ocasionar Apontamento (A)	O/J

ORGANIZAÇÃO





Rasura em Paginação	Se for pertinente justificativa (J), dependendo da mesma, ocasionar Apontamento (A)	O/J
Rasura em Assinatura	Se for pertinente justificativa (J), dependendo da mesma, ocasionar Apontamento (A)	O/J
Rasura em Escrita	Se for pertinente justificativa (J), dependendo da mesma, ocasionar Apontamento (A)	O/J
Despesa em material inservível ou em valor maior do valor venal		J/A
Divergência de informação		J/A
Falta de detalhamento de despesas ou despesas genéricas	Incluindo falta de nome de hospedes em caso de hospedagem	J/A
Compra em quantidade que caracterize formação de estoque		J/A
Cobrança de Imposto Municipal em discordância do Art. 150, VI, a da CF		J/A
Informação de manutenção em equipamento baixado/inservível		J/A
Ferimento ao Decreto 28668/2018		J/A
Falta da informação do numero patrimônio em manutenções em materiais permanentes		J
Despesas com data anterior ao empenho		A
Despesa acima do permitido legalmente		A
Sobrepçoço	Comprovado com diligência	A
Superfaturamento	Comprovado com diligência	A
Ferimento da Modicidade		A
Fragmentação de Licitação	Analisando se houve o mesmo objeto contratado ao menos nos últimos 6 meses	A
Categoria fora dos preceitos legais		A
Ferimento ao Decreto 28664/2018 e Art. 2º do Decreto 30.667/2020.		A
Aquisição de Material Permanente		A
Falta da informação do numero de frota em veículos		J/A

3 Considerações Finais

Criado e implementado no início do exercício de 2021, o Método está em execução de forma interrupta no Município de Presidente Prudente – SP com sucesso e efetividade.

Dentre as dificuldades de implementação é possível identificar a quebra de paradigmas, uma vez que os demais departamentos envolvidos direta ou indiretamente, a exemplo da Assessoria Jurídica e Departamento de Compras e Licitações, tiveram que ser capacitados para interpretação e análise dos pareceres. Foi necessário também a capacitação dos Servidores



Pareceristas quanto ao método, porem sem qualquer tipo de entrave.

O método permitiu, por intermédio da padronização, análises do desempenho dos departamentos envolvidos nos certames, pois possibilita mensurar as falhas e suas origens, norteando possíveis ações educativas e de capacitação. Trata-se de um rico conjunto de dados para gerir de forma eficiente a prevenção.

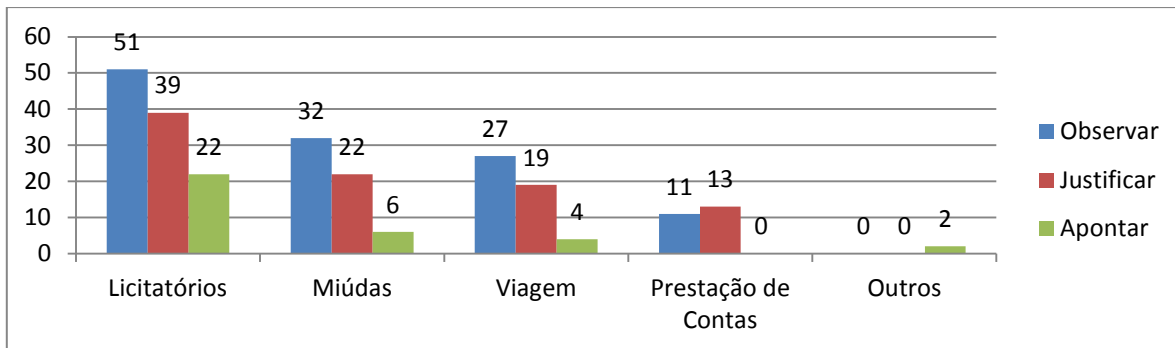


Figura 3 - Exemplo das possibilidades de mensuração das informações dispostas pelo Método OJA

Solidificado, o Método tem tomado corpo e se tornado alvo de aprimoramentos e demais avanços ao qual pode trazer, sempre aliando os aspectos técnicos à fácil linguagem.

PARECER

Assunto	Regime de Adiantamento – Despesas de Viagem
Processo	XXXXXX/2021
Interessado	XXXXXXXXXXXXXXXXXX
Cargo/Função	XXXXXXXXXXXXXXXXXX
Período	20 a 21/07/2021
Data da Análise	30/07/2021
Servidor Parecerista	Michael Hellison Jantorpe Gomes
Resultado	Favorável com ressalvas
Destino	Secretaria Municipal de XXXXXXXXXXXXX

O presente parecer dessa Controladoria do Município se deve em razão dos Artigos 31, 34, 37 70 e 74 da Constituição Federal, Lei Federal 4.320/64, Art. 51 da Lei Orgânica de Presidente Prudente, Lei Municipal nº 6307/2004, além de Instruções Normativas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Após detida análise, o parecer desta Controladoria Interna é **favorável com ressalvas**.

OBSERVAR:

- Nenhum item identificado nesta categoria.

JUSTIFICAR/AJUSTAR:

- Informar quanto a detalhes da alimentação exposta no Cupom Fiscal 18050 (vide folha 08), em prol de primar pela modicidade (COMUNICADO SDG Nº 19/2010).

APONTAR:

- Nenhum item identificado nesta categoria.

Atenciosamente,

Figura 4 - Modelo de parecer utilizando o Método OJA



Referências

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (2001). [Coleção Saraiva de Legislação]. (21a ed.). São Paulo: Saraiva.
- Decreto Municipal nº 28.092/2017*. Delega aos ordenadores de despesa a assinatura de editais de licitação, homologação, contratos, aditivos e atos correlatos e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Presidente Prudente.
- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Presidência da República.
- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República.
- Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Presidência da República.
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República.
- CASTRO, R. P. de. *Controle Interno da Administração Pública: Uma perspectiva do modelo de gestão administrativa*. PUC - Paraná/Curitiba. 2007.
- INTOSAI (1993). *Guia para normas de controle interno*. (Heloísa Garcia Vidal Pinto, Trad.). Brasília: Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, v.19.
- LIMA, L. C. M. de. (2012). *Controle Interno Na Administração Pública: O Controle Interno Na Administração Pública Como Um Instrumento De Accountability*. Disponível: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controle-interno-na-administracao-publica-o-controle-interno-na-administracao-publica-como-um-instrumento-de-accountability-8A81881F747473CC01747971B5BE3E12.htm>.