



A RELEVÂNCIA DO CONTROLE INTERNO PARA OS MUNICÍPIOS

Leonardo de Araújo Ferraz

Presidente do Conselho Nacional de Controle Interno

Pós-doutor em Direito pela Universidade Nova de Lisboa (2016).

Membro Julgador do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB/MG. Professor da UFMG.

Analista de Controle Externo do TCE/MG, atualmente ocupando o cargo de Controlador-Geral do Município de Belo Horizonte.

A relevância do controle interno para os municípios

Leonardo de Araújo Ferraz

Controlador-Geral do município de Belo Horizonte/MG

Presidente do CONACI

(...) não importa se o poder seja por um, por alguns ou por muitos. Quem detém o poder tende dele abusar, colocando em risco o processo democrático. Este é o ensinamento de Montesquieu, para sustentar que a liberdade política se encontra nos governos moderados. Montesquieu escreveu em sua célebre obra 'O Espírito das leis': **'O poder vai até onde encontra seus limites'**.

Domingos Castro

Modernidade:

Estados Nacionais: absolutismo (Hobbes)

✓ L'ÉTAT C'ÉST MOI (Louis XIV)

✓ The king can do no wrong

Rei e Estado (unidade) – confusão público/privado

Soberano → “Última palavra”

Do fundamento do dever de prestar contas

- Abuso, arbítrio, arbitrariedade, irresponsabilidade →
“Reação”: Montesquieu (limite: freios e contrapesos); Rousseau (legitimidade: vontade geral)
- Revoluções burguesas (fim séc. XVIII) - Revolução Francesa → “Rule of law” – Estado de Direito (governo das leis # governo dos homens).
Separação Público/privado
- Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, art 15. direito da sociedade de pedir prestação de contas de todo o agente público



Binômio controle/responsabilidade

X

autoritarismo/abuso de poder

Controle: garantia dos administrados

Disciplina da matéria na Constituição Federal de 1988

- 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**.
- 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**.
- Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

→ Modelo dual de controle

- Controle externo (titularidade CN + Tribunais de Contas: vínculo estrutural com o PL (1946) (art 71 – competências exclusivas)
- Sistema de Controle Interno (Procedimentos Internos de Controle (controles internos) + Unidade Central de Controle Interno) → Inserido no aparato da administração

Controle Externo: Decreto 966-A – 7 de novembro de 1890 (TCU
Instalação 1893)

Constituição de 1988: ampliação do rol de atribuições → incremento
do poder sancionatório + eficácia executiva das decisões

Controle Interno : Breve Digressão histórica

1964 – Lei 4320 (separação formal PE + TC)
Constituição 1967 (CE/CI)
DL 200/67 (descentralização/racionalidade)

CONTROLADORIAS INTERNAS (unidades centrais de controle interno)

Modelo Inicial: ontologia da atividade de controle (Auditoria) → foco : formalidade (contábil) e conformidade (DL/200: resultados)
Inserido na estrutura da administração fazendária

() – Modelo Europeu

Foco: contábil-financeiro (conformidade) + performance (melhoria da gestão); unidades nos ministérios + CHU (ministério da fazenda) → corrupção (não é problema da Auditoria Interna) → encaminhamento

CR/88 (art. 74) : Segue a linha tradicional

Apoio # subordinação ao CE (complementariedade)

Finalidades do Controle Interno (art. 74 CR/88)

SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

1 - Avaliar

Cumprimento das Metas Previstas no Plano Plurianual

Execução

Dos Programas de Governo

Dos Orçamentos dos Órgãos

2 - Comprovar a Legalidade

Eficiência

Gestão

Orçamentária

Financeira

Patrimonial

Rec. Humanos

Órgãos e Entidades da Adm. Direta

Adm. Indireta

3 - Avaliar Resultados

Eficácia

4 - Controlar

Operações de Crédito

Avais

Garantias

Direitos e Haveres do Município

5 - Apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional

O século XXI e o “novo” controle interno

Estrutural:

Decisão 507/2001 – TCU

...

8.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que promova estudos técnicos no sentido de avaliar a conveniência e oportunidade do reposicionamento hierárquico da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC junto ao órgão máximo do Poder Executivo, retirando-a do Ministério da Fazenda, de modo a prestigiar-se o aumento no grau de independência funcional da entidade, em face da busca de maior eficiência no desempenho das competências definidas no art. 74 da Constituição Federal;

Surgimento de novas demandas → transparência, prevenção/combate à corrupção; exigências de *compliance*/integridade, tratamento uniforme para as esferas de responsabilização (“crise de identidade”)

MP 103/2003 → Lei 10683/2003

Autonomia: **Controle (ciclo completo): prevenção, detecção, investigação, correção, monitoramento (vasos comunicantes)**

CGU (órgão central): ouvidoria; auditoria; corregedoria (“ruptura do modelo clássico”)

O [Decreto nº 5.683/ 2006](#): Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI e mais recentemente, com o [Decreto nº 8.109/ 2013](#) Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC): reflexo (faxina ética: Mensalão, Lavajato); Decreto 9681/2019 (Secretaria de Combate a corrupção → acordos de leniência; inteligência; operações especiais)

FUNCIONAL:

PEC 45/09 – 4 macrofunções

Art. 1º O art. 37 passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIII:
XXIII – As atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão em especial as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei.

arquivamento no final da legislatura passada



Nova PEC

Foco no aspecto funcional:

Para cumprimento de suas finalidades, o sistema de controle interno abrangerá, de forma integrada, as funções ouvidoria, correição, auditoria, transparência, integridade e combate à corrupção

Sistema de CI contemporâneo: multifacetado, multinível,

Projeto nova lei de finanças públicas (PLP 229/2016)
PL 2448/2019



Como o Controle interno deve atuar?

Controle dupla-face (duas faces da mesma moeda)

Controle como responsabilização

Controle como valor (eficiência)



Controle “lado A” – Responsabilização (repressivo)

- Brasil: escândalos de Corrupção (Mensalão, Lavajato) – maior endurecimento
- Esfera normativa : lei 12.850/13 (combate ao crime organizado); lei 12846/13 (lei anticorrupção empresarial); lei 13303/16 (regime jurídico das estatais); pacote Moro + LIA (lei 8429/92)
- Mais Condenações, penas maiores
- Maior visibilidade e apoio da sociedade
- Caráter retributivo da sanção: (valor intrínseco)- “desejo de ver sofrer quem tenha infringido normas”
- *CI: PAR (lei 12846/13) e PAD (Correição)*

Controle “lado A” – Responsabilização (repressivo)

- Elastecimento do conceito de “corrupção”
- improbidade x ilegalidade (banalização do conceito)
- STJ: viragem jurisprudencial
- Dano “in re ipsa” (RESP. 1280321); dolo genérico (RESP 765212)
- Necessidade de se separar o joio do Trigo
- Apagão das canetas/talentos

Controle “lado A” – movimento pendular

- Caminho do meio? (Aristóteles)
- ✓ LINDB (lei 13.655/18) –metanorma
- Valores jurídicos abstratos (art. 20)
- Análise das consequências (art. 21);
- Segurança jurídica (art. 24)
- erro grosseiro (art. 28);
- mecanismos consensuais (art. 26/27)
- “dificuldades reais do gestor” (art. 22)

Controle “lado A” – movimento pendular

- Caminho do meio? (Aristóteles)
- ✓ LINDB (lei 13.655/18) –metanorma
- Valores jurídicos abstratos (art. 20)
- Análise das consequências (art. 21);
- Segurança jurídica (art. 24)
- erro grosseiro (art. 28);
- mecanismos consensuais (art. 26/27)
- “dificuldades reais do gestor” (art. 22)

Controle como valor

✓ Alocação adequada dos recursos

Ex: “corrupção” acabou. E agora?

➤ Giro “qualitativo” (eficiência)

Desperdício no gasto público na Itália:



Fonte: Bandiera, Prat e Valletti (2009)

Controle “lado B” – Melhoria da gestão (eficiência *lato sensu*)

- Controle em rede (arranjos interinstitucionais)
- remissa: controle não é um fim em si mesmo → agregar valor à organização (conformidade (foco #)/performance (economicidade, eficiência *strictu sensu*, eficácia, efetividade).
- Antagonismo (viés repressivo) x protagonismo compartilhado (viés prospectivo)
- CONTROLE (avaliação/consultoria) → auxiliar tomada de decisões para o atingimento dos objetivos (aproximação com a gestão)



Aperfeiçoamento da governança (Decreto 9203/2017)

Visão Global – Controle do século XXI

→ Agenda positiva

→ Crise de perda de confiança nas instituições

PE: entregas → políticas públicas/prestação de serviços

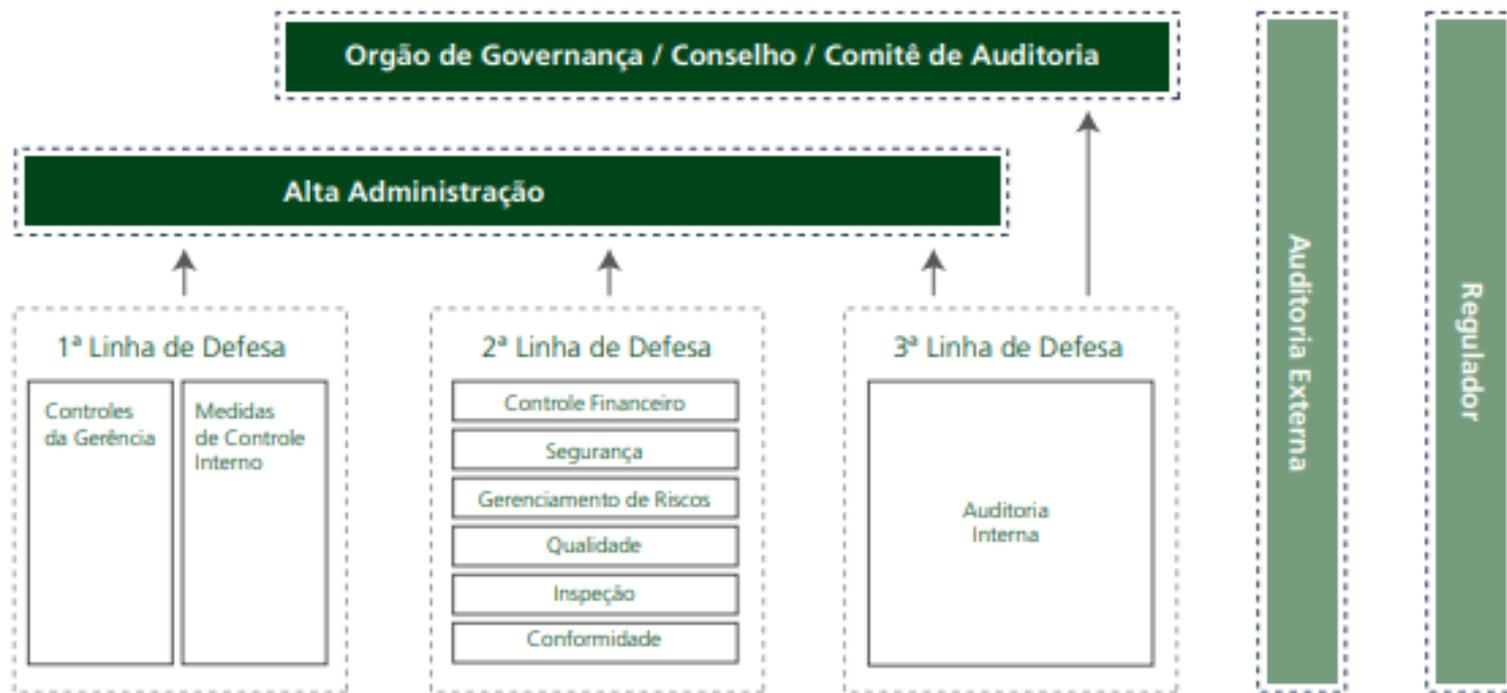


O controle interno nos municípios



Premissas

- CR/88 → Sistema de Controle interno:
CONTROLE é responsabilidade de todos
- Modernamente: conceito de 3 linhas de defesa
(unidade central de controle interno:
Controladorias)



Fonte: IIA (2013)

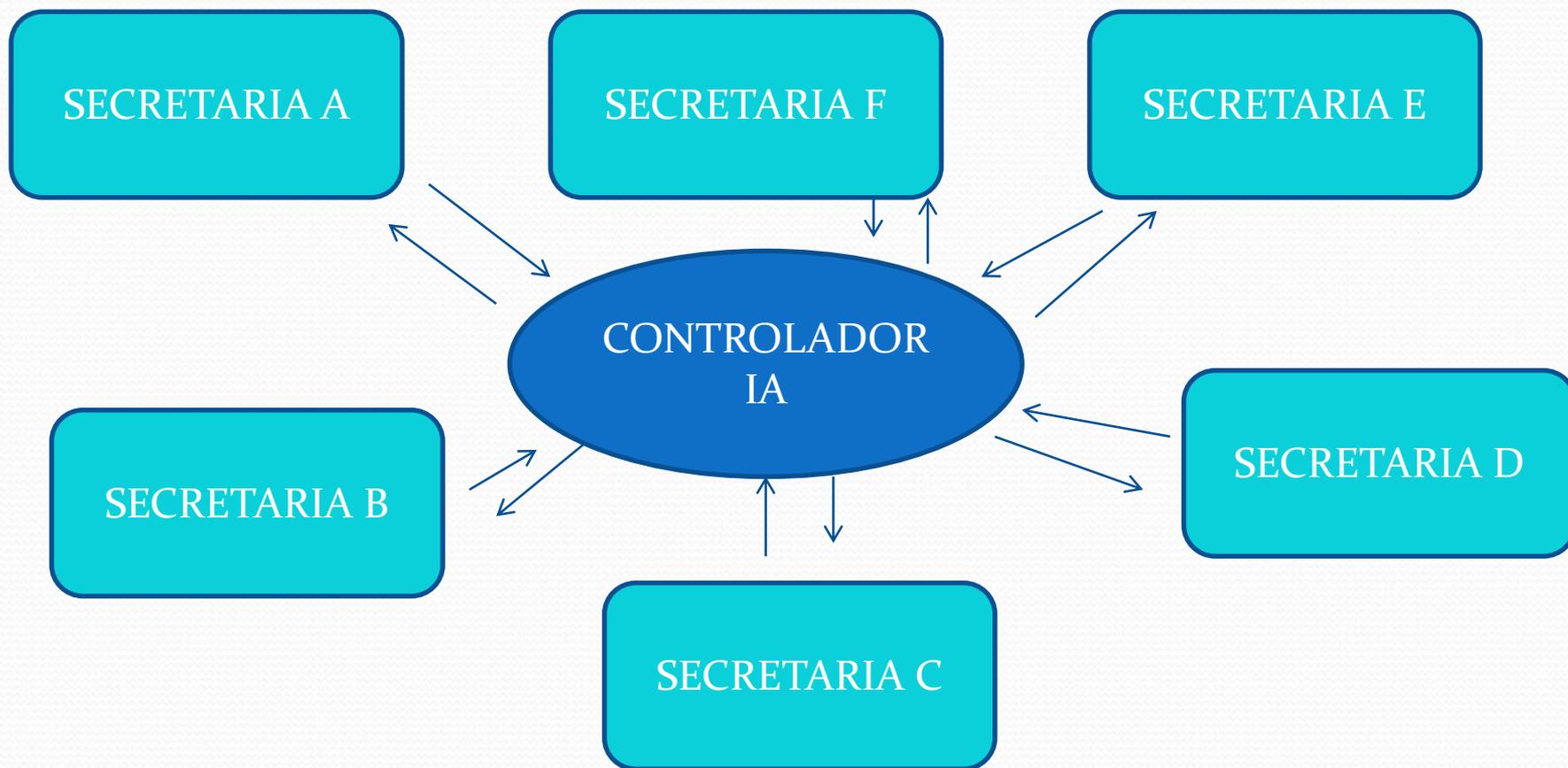
UCCI

- Segregação de funções (apartada da gestão propriamente dita)
- Modelo ultrapassado



ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO:

CONTROLADORIA REVISAR TODOS OS ATOS DIRETAMENTE



Desafios:

Estrutural (orgânica e pessoal): unidade autônoma, modelo europeu, secretaria?; Controlador, carreira (escassez de recursos)?

Funcional: quais funções consigo implementar?

Político: ingerência, sensibilização

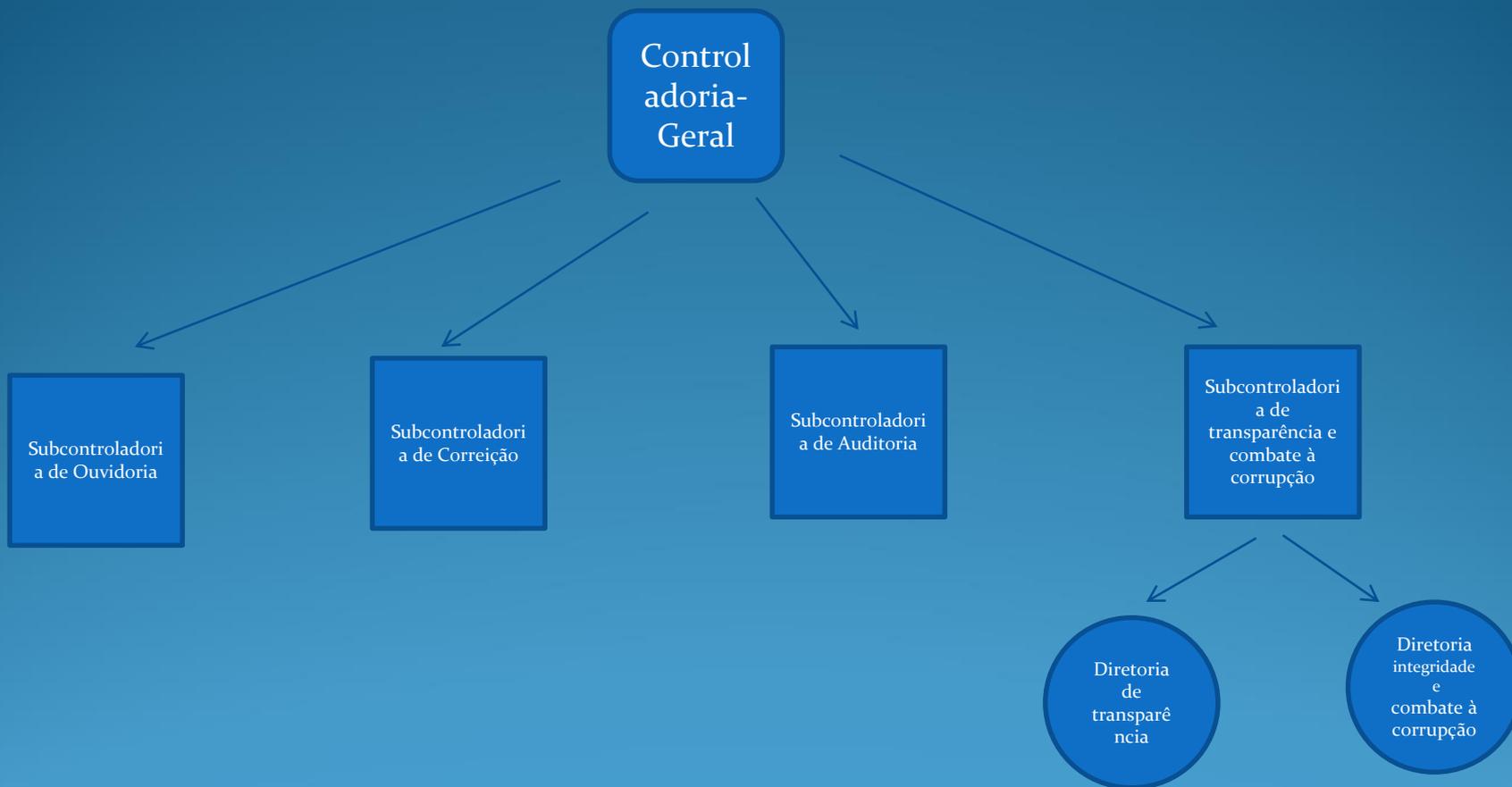
Institucionais: “ilhas de controle” (Subordinação?)

Comunicacionais: Desconhecimento de grande parte da sociedade e da mídia das atribuições, atuação e benefícios obtidos pela atuação do Controle Interno.

- Necessidade de desenvolver estratégias de comunicação que sensibilizem esse público

Operacionais: formas de atuação

Estrutura da CTGM/BH





Brasil – 5570 municípios

Realidades distintas

Estruturas também distintas (Modelo multinível?
Diagnóstico BM/CONACI)

EX: carreira

UCCI

UCCI como “agência” ?
(mandato, poder normativo,
sanção)

Controvérsias

Estruturação da UCCI

- um posicionamento adequado da Controladoria na organização, não devendo ficar subordinada a outras Secretarias; (órgão independente x Secretaria)
- o livre acesso da Controladoria a todos os documentos, sistemas, informações e dependências da Administração;
- a abrangência e forma de atuação da Controladoria, de preferência prevendo poderes para que ela possa emitir normas relacionadas ao controle interno, de observância obrigatória em toda a administração.

Controladoria → autonomia

Controle interno pode ser terceirizado?

Não: Consulta 625798

Necessita ser composto somente por servidores efetivos?

(observância dos princípios da Administração Pública; Súmula Vinculante 13) – Consulta 683720

O Controle interno é obrigatório e “separado” por Poder?

Sim: Consulta 640465; 649438; 653861; 678605

Atribuição de cada Poder, na esfera de sua competência, dispor sobre a forma de operacionalização do sistema, incluída a nomeação de seus membros, não necessariamente por meio de Comissão.

Responsável pela UCCI

- Técnico? Servidor de carreira?
- ✓ Responder pela unidade de controle interno:
- ✓ deve assinar (portanto estabelecendo a responsabilidade solidária) o Relatório de Gestão Fiscal.
- ✓ Relatório e Parecer conclusivo sobre as contas anuais
- ✓ Canal de comunicação com MP e TC

Ações do CI (Prevenção):

- ✓ promoção cultura ética na administração: código de ética da alta administração e do servidor público (integridade)
- ✓ Prevenção nepotismo, conflito de interesses
- ✓ CI como indutor de melhoria da gestão (processos de trabalho)
- ✓ Avaliação da variação patrimonial (DBV)
- ✓ Regulamentar recebimento de presentes e participação em eventos

Ações do CI (Prevenção):

- ✓ Gerenciamento dos riscos
- ✓ Capacitação contínua
- ✓ Promover cultura da transparência (TI)
- ✓ Promover cultura da prestação de contas (accountability)
- ✓ Fomento ao controle social
- ✓ Estabelecimento de canal de denúncias e proteção ao denunciante → Fortalecimento das Ouvidorias

- obs: Medida Polêmica
- Teste de Integridade para Servidores públicos

→ STF – “Flagrante preparado” – Súmula 145

Não há crime, quando a preparação do flagrante pela polícia torna impossível a sua consumação.

Constitucionalidade?

- 
- Auditorias (conformidade/performance)
 - Gestão das TCE´s (problema prático)
 - Condução do PAR (complexidade)
 - utilização mecanismos consensuais (TAG, SUSPAD, etc)

- Perspectivas para o CI
- Controle multifocal (em rede) → diálogos interinstitucionais
- Ações de inteligência coordenadas
- Rede de controle → articulação (ACT, “consórcios”)
- Uso maciço de TI
- Foco no desempenho (eficiência) e aperfeiçoamento da gestão → Governança (Decreto 9203/2017)



1 - As UCCI dos órgãos não deveriam estar subordinadas diretamente a CGE ou ao TCE?

2 - CI é somente para sugerir e opinar?



Janusa Sotero-contadora, faz assessoria e consultoria contábil a Prefeituras e câmaras municipais. Pergunta: Existe um meio de padronizar, através de cartilha de procedimentos do controle interno, por exemplo, publicado nos sites dos TCE's, para que se proceda um controle mais eficiente, uma vez que, não é possível a qualificação imediata para todos os servidores envolvidos



Inove Consultoria Atuarial pergunta: Qual desses profissionais abaixo de curso superior que mais se adequa para ser controlador interno? Contador Advogado Atuário Ou ambos?



Como devemos proceder quando o secretário Municipal se nega a receber ofício ?

O que devemos fazer quando vamos entregar ofício solicitado informações e os servidores da secretaria são proibidos de receber o ofício?