

**Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público,  
Fundações e Terceiro Setor**



**COORDENAÇÃO:**

Lucila Varejão Dias Martins

Procuradora de Justiça

**EQUIPE TÉCNICA DE APOIO:**

Adeildo José de Barros Filho

Evandro Gonçalves Guerra Júnior

Givaldo Alcântara de Mélo

Roberta Gouveia de Rezende Pereira

Roberto Aires de Vasconcelos Júnior

1ª Edição

Recife, janeiro de 2021

## SUMÁRIO

---

1	Apresentação	4
2	Noções de Controle Interno, Governança e <i>Compliance</i>	5
3	Funções do Controle Interno: Controladoria, Auditoria, Ouvidoria e Transparência	11
4	Propostas de Fortalecimento do Controle Interno	14
4.1	Ato Normativo de Estrutura do Controle Interno: Lei	16
4.2	Vinculação Hierárquica: Chefe do Poder Executivo	18
4.3	Dimensão do Quadro Funcional	20
4.4	Natureza do vínculo do titular de controle interno: servidor efetivo	21
4.5	Abrangência	23
4.6	Criação de carreira específica e requisitos para o titular do controle interno	24
4.7	Segregação de Funções	25
4.8	Orientações e Recomendações	27
4.9	Atividades de Fiscalização, Correição, Ouvidoria e Transparência	27
4.10	Comunicações	28
5	Roteiro de Atuação	29
6	Referências	32

## 1. APRESENTAÇÃO

---

Os arts. 31 e 70 da Constituição Federal de 1988 apontam para a necessidade de o Poder Público constituir mecanismo de controle interno, enquanto corolário do princípio da autotutela da administração pública. Ao setor do controle interno, por sua vez, incumbe realizar funções de controladoria, auditoria e correição, na linha de frente da defesa do patrimônio público e no combate à corrupção.

O Centro de Apoio às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público e Terceiro Setor, em conformidade com sua missão institucional, idealizou então o Projeto **“Controle Eficaz: Aprimorando Boas Práticas de Prevenção e Correção”**. Os objetivos do Projeto, em linhas gerais, são: i) avaliar o cumprimento das atribuições do OCSCI<sup>1</sup> (Órgão Central do Sistema de Controle Interno) dos Municípios Pernambucanos, conforme disposto nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal; ii) atuar preventivamente para fortalecer o OCSCI como canal de comunicação e resolução de irregularidades; iii) estimular o ambiente de controle e a transparência da gestão pública, prevenindo a corrupção.

A ideia da atuação Ministerial nesse tema surgiu em razão dos relatos de ausência ou ineficiência da estrutura do controle interno de alguns Municípios Pernambucanos. O cenário de descontrole, por conseguinte, favorece a reincidência da Gestão Municipal em irregularidades e inviabiliza o acesso à informação fidedigna. A mesma situação foi constatada em outros Estados, o que ensejou a publicação de projetos similares no âmbito do Ministério Público do Mato Grosso, de Santa Catarina e do Rio de Janeiro.

A partir disso, exsurge a compreensão de que um sistema de controle interno bem estruturado, além de propiciar à sociedade instrumentos de transparência na gestão dos recursos públicos, também pode sintonizar os gestores com o princípio da legalidade, prevenindo lesões ao erário, e ainda serve de apoio aos órgãos de controle externo.

---

<sup>1</sup> Definição extraída da Resolução T.C. nº 0001/2009 TCE PE: “Órgão Central do Sistema de Controle Interno – a unidade organizacional responsável pela coordenação, orientação e acompanhamento do sistema de controle interno”

No intento de fortalecer o controle interno dos Municípios Pernambucanos, o Projeto contará com três etapas. A primeira delas consiste em diagnosticar a situação dos sistemas de controle interno municipais. A segunda diz respeito à avaliação das medidas extrajudiciais e judiciais mais adequadas a serem implementadas pelos Promotores de Justiça, tendo em vista a realidade de cada município. Por fim, na terceira fase, haverá o acompanhamento e controle dos resultados obtidos, notadamente, das medidas adotadas pelas Promotorias de Justiça.

## **2. NOÇÕES DE CONTROLE INTERNO, GOVERNANÇA E COMPLIANCE**

---

A forma como a Administração Pública planeja, executa, acompanha e controla suas atividades é fator essencial para uma gestão pública eficiente, efetiva, célere e transparente. As demandas da sociedade são tão complexas como diversas, e necessitam ser geridas com eficiência, de modo a abarcar de forma satisfatória os destinatários, mediante o emprego otimizado e correto dos recursos públicos.

Controlar a ação do administrador, nesse leque de cenários, exige da Administração, além de gestores capacitados, ferramentas próprias. Para tal, faz-se imperiosa a existência de instrumentos que coíbam eventuais excessos, bem como apontem ocasionais falhas, erros e desvios, para corrigi-los e evitar sua reincidência.

Nessa perspectiva, surge a noção do controle interno. Quando empregamos o termo controle no âmbito da Administração Pública, podemos defini-lo como uma rede de mecanismos jurídicos e administrativos aptos a propiciar o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das searas dos poderes constituídos, de modo a atender o interesse público, finalidade precípua de qualquer gestor.

Quanto à sua extensão, o controle da Administração Pública pode ser categorizado como interno ou externo. Será interno quando exercido por órgãos de um poder sobre condutas administrativas produzidas na sua esfera, no interior de sua engrenagem estrutural, e externo quando, diversamente, exercido por pessoas, entes ou órgãos não contemplados na estrutura orgânico-institucional de onde provém o ato questionado. Essas modalidades devem operar de forma harmônica, sem perder o foco seu desiderato comum, a consecução do bem estar social e do interesse público.

Nesta linha, MILTON MENDES BOTELHO, autor do Manual Prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal esclarece que:<sup>2</sup>

***"O papel da Controladoria Interna é muito maior do que apenas o de fiscalizar. A função principal é servir como ferramenta de apoio ao Prefeito, orientando-o, cobrando resoluções a posteriori, e, em último caso, levando ao conhecimento do Ministério Público e do Tribunal de Contas, caso constatado algum ato ilícito de malversação do dinheiro público.***

*O maior motivo de afastamento de Prefeitos, nos anos recentes, não foi por corrupção, mas sim por desconhecimento das técnicas legais de procedimentos administrativos. Diante disso, o administrador inteligente, que tem um Controle Interno técnico e atuante, irá se apoiar nesse departamento, que certificará se tudo está ocorrendo dentro da legalidade, e o Controle o ajudará a fiscalizar, entre outras coisas, os atos dos servidores municipais, protegendo desta forma, o gestor.*

*Cabe à Controladoria Municipal também fiscalizar desde o consumo de combustível na Prefeitura, processos licitatórios, RH, patrimônio, até o Portal da Transparência, bem como garantir que qualquer cidadão tenha o livre acesso à informação pública, além de outras funções.*

*Outra atribuição importante ao Controle Interno é a de coordenar a transição do mandato, assegurando a ordem e a legalidade na transmissão,*

---

<sup>2</sup> 3ª edição - Revista e Atualizada. Juruá Editora, págs. 09, 23, 24, 27 e 29

*bem como atestando que as informações repassadas à equipe do gestor que estará assumindo estejam de acordo com a realidade.*

*Daí também a importância de a legislação municipal impor uma série de pré-requisitos técnicos e morais que o controlador deve possuir, além de exigir que o mesmo comprovadamente não possua nenhum vínculo político-partidário, a fim de que seja garantida a imparcialidade, impessoalidade e tecnicidade do trabalho.*

*O Prefeito honesto e inteligente terá o controlador como o seu maior aliado. Afinal, ambos respondem solidariamente pelos atos da administração. Desta forma, se ambos andarem alinhados e cada um respeitando a competência do outro, quem sairá ganhando em primeira análise serão ambos, mas também toda a população ganhará, pois significará que está havendo eficiência e legalidade na gestão.” (grifos nossos)*

A Constituição Federal, nessa linha, fixa atribuições do sistema de controle interno, a saber:

**- Controle Interno de cada Poder**

*“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União [...] será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”*

**- Controle Externo**

*“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, [...]”*

**- Controle Interno Integrado**

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

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

*II. comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*

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

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

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

*§ 2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”*

O artigo 70 da Constituição Federal outorga ao sistema de controle interno o dever de exercer a fiscalização financeira, patrimonial, operacional, contábil e orçamentária da Administração Pública, devendo ser desenvolvida sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, renúncia de receitas e aplicação de subvenções, sob a competência concorrente com o Poder Legislativo.

Há outros diplomas que disciplinam o Sistema de Controle Interno, mais relacionados às questões técnicas do ramo da Contabilidade. A Resolução nº 05/14, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON<sup>3</sup>, é um exemplo. Dita resolução tem como diretriz orientar a atuação dos Tribunais de Contas no estímulo à implantação e à avaliação da estrutura, e o funcionamento do Sistema de Controle Interno, e, nesses aspectos, traz os seguintes princípios gerais: instruções devidamente formalizadas; controle sobre as transações; aderência a diretrizes e normas legais; relação custo-benefício; segregação de funções; qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários; definição de responsabilidades; e delegação de poderes.

---

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ANEXOUNICO\\_RESOLUCAOATRICON\\_05.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ANEXOUNICO_RESOLUCAOATRICON_05.pdf)

Entendido os aspectos gerais do controle interno, tem-se que este é um instrumento de **governança pública**, sendo esta compreendida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Na governança pública, o resultado almejado é aperfeiçoamento da organização pública, para que as ações sejam executadas da maneira mais efetiva e menos onerosa, mediante adequada gestão da coisa pública.

Nesta linha, as políticas públicas devem corresponder às demandas sociais, e, ao identificar as reais necessidades dos cidadãos, a boa prática de governança os aproxima da Administração Pública, a fim de melhor implementar o bem-estar coletivo, com a concretização de políticas públicas edificantes. Isto posto, a governança pública decorre de um compromisso dos administradores públicos para a aplicação dos recursos de forma eficiente, econômica, no atendimento das demandas sociais.

Portanto, os órgãos de Controle Interno devem atuar de forma sistemática e orientada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles internos primários e da governança pública, expedindo, quando necessário, normas regulamentares com vistas a prevenir ilícitos e compatibilizar as práticas administrativas aos princípios constitucionais da Administração Pública.

Ressalta-se, ainda, que o Decreto Federal nº 9.203/17<sup>4</sup> disciplinou a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo como princípios a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e a responsabilidade e transparência, previsão esta que pode ser utilizada como referência legislativa.

---

<sup>4</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm)

Nessa mesma linha, proveniente da cultura de integridade, exsurge o termo ***compliance***, que nada mais é do que estar em conformidade com as normas. O termo é usado em programas que incentivam, dentro de determinada instituição, um padrão ético a ser observado, evitando-se, assim, riscos e desvios.

Na Lei nº 13.303/16<sup>5</sup>, Estatuto das Estatais, há a previsão expressa para que as empresas públicas e sociedades de economia adotem regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno. No âmbito da Administração Pública direta, nota-se que o ordenamento jurídico caminha na mesma direção de estruturação, como se pode observar pela existência de instrumentos rigorosos contra a irresponsabilidade e a lesão ao erário, a exemplo das Leis de Improbidade Administrativa, de Responsabilidade Fiscal, de Acesso à Informação e Anticorrupção.

Para os órgãos de controle interno, o *compliance* constitui eficaz ferramenta, na medida em que este auxilia a Administração Pública a atuar de forma harmônica com as normas e valores éticos, adotando-se procedimentos de integridade, auditoria, e protegendo a administração contra riscos de corrupção, garantindo assim a adequada prestação de serviços à sociedade.

Disto desponta que o Controle Interno tem por finalidade preservar os recursos financeiros, prevenir riscos, impedir ou corrigir eventuais erros, fraudes e a ineficiência, através da estruturação de um órgão especializado que tenha por objetivo central a verificação de adequação da atividade administrativa a todo arcabouço normativo concernente à gestão do patrimônio público, assim como impõe o ideal de governança pública e *compliance*.

---

<sup>5</sup> Art. 6º. O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

Art. 9º. A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:

I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno;

II - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos;

III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

### 3. FUNÇÕES DO CONTROLE INTERNO: CONTROLADORIA, AUDITORIA, OUVIDORIA E TRANSPARÊNCIA<sup>6</sup>

---

Percebe-se até aqui que a unidade de controle interno do ente público volta-se à análise dos atos dentro da estrutura organizacional de um mesmo Poder e desenvolve relevante atribuição preventiva ao acompanhar a regularidade das atividades desenvolvidas. Por possuir as mencionadas características, as funções do órgão responsável pelo controle interno são consideradas uma expressão do poder de autotutela da Administração Pública. A esse respeito, GATTRINGER comenta:

*"O controle interno da Administração Pública, também conhecido como autocontrole ou controle administrativo, é aquele que se realiza internamente, ou seja, realiza-se através dos órgãos componentes da própria estrutura administrativa que pratica e fiscaliza os atos sujeitos ao seu controle".<sup>7</sup>*

O controle interno é assim derivado do poder-dever de autotutela que detém a Administração Pública para reavaliar seus próprios atos. Nesse liame, cabe destacar que o poder de autotutela:

*"[...] permite à Administração Pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes. Esse poder é amplamente reconhecido pelo Poder Judiciário em cujo âmbito foram formuladas as Súmulas nºs. 346 e 473, pelo STF; nos termos da primeira, "a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos"; e, em conformidade com a segunda, "a Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo*

---

<sup>6</sup> O Estudo das Macrofunções foi realizado com base no Projeto "Unindo Forças", de autoria do Ministério Público do Rio de Janeiro, referência de atuação do Ministério Público no fomento ao Controle Interno dos Municípios. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/cidadania/edificando-controle-interno>

<sup>7</sup> GATTRINGER, João Luiz. Controle interno no âmbito municipal: efetivo funcionamento e atuação do TCE/SC. Apostila do IX Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal: Florianópolis, TCE/SC, 2006. p. 92

*de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.*<sup>8</sup>

A Lei de Responsabilidade Fiscal, o mais minucioso dentre os diplomas nacionais que, nos últimos anos, atribuíram tarefas às controladorias locais, enumera ainda uma série de atribuições, complementares às tarefas constitucionais do órgão, vinculando-as ao exercício concomitante do controle externo:

*"Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:*

*I. atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;*

*II. limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;*

*III. medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;*

*IV. providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;*

*V. destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;*

*VI. cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.*

A efetiva contribuição da unidade de controle interno para o exercício do poder de autotutela está intimamente relacionada à capacidade de desenvolver, dentro da função de controladoria, atribuições simultâneas de corregedoria, ouvidoria, auditoria e transparência. Complementares umas às outras, as mencionadas atividades podem representar um conhecimento mais amplo dos fatos ocorridos e fomentar o exercício da função de controlador interno com informações relevantes sobre as ações da Administração Municipal.

---

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 881

Nessa linha, a obra "Panorama do Controle Interno no Brasil", elaborada pelo Conselho Nacional de Controle Interno<sup>9</sup>, diferencia e conceitua algumas das mencionadas atribuições.

Segundo o material, a função de corregedoria está relacionada à apuração dos "indícios de ilícitos praticados no âmbito da Administração Pública, e promover a responsabilização dos envolvidos, por meio da instauração de processos de adoção de procedimentos, visando, inclusive, ao ressarcimento nos casos em que houver dano ao erário".

O desempenho de atribuições de auditoria "tem por finalidade avaliar os controles internos administrativos dos órgãos e entidades jurisdicionados, examinar a legalidade, legitimidade e avaliar os resultados da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade bem como a aplicação de recursos por pessoas físicas ou jurídicas".

Ao realizar atividades de ouvidoria, por outro lado, o controle interno deve "fomentar o controle social e a participação popular, por meio do recebimento, registro e tratamento de denúncias e manifestações do cidadão sobre serviços prestados à sociedade e a adequada aplicação dos recursos públicos, visando à melhoria da sua qualidade, eficiência, resolubilidade, tempestividade equidade". Há, nesse quesito, forte componente democrático, a medida que se abre a Administração para o recebimento de reclames sociais.

Por fim, as ações do controle interno devem buscar efetivar também a transparência dos atos praticados pelo Poder Público, tema bastante em voga no Direito Administrativo contemporâneo, especialmente após a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), que trata do direito coletivo à informação e o fomento à cultura da transparência.

---

<sup>9</sup> Disponível em: [http://www.controladoria.mt.gov.br/documents/364510/3893781/Livro-Conaci+\(1\).pdf/506f374f-2d2b-4386-b6e3-7c3a7ca14538](http://www.controladoria.mt.gov.br/documents/364510/3893781/Livro-Conaci+(1).pdf/506f374f-2d2b-4386-b6e3-7c3a7ca14538)

De acordo, ainda, com a obra "Panorama do Controle Interno no Brasil" ao atuar nas citadas macrofunções, o órgão de controle interno consegue agir *"prioritariamente na apuração de denúncias e irregularidades; no apoio ao controle externo e no estímulo à transparência e ao controle social; na realização de auditorias e monitoramento de suas recomendações; e na atuação preventiva para redução de ilícitos funcionais, dentre outras tantas tarefas"*.

Há uma clara derivação, por conseguinte, entre as funções atribuídas ao controle interno e a materialização não apenas dos princípios gerais da Administração Pública (CF, art. 37), mas dos serviços públicos e dos direitos sociais como um todo, tornados mais eficientes pela dinâmica atuação do controle. Nunca é demais destacar que em *"uma Administração Pública em que a controladoria consiga exercer plenamente seu papel, a gestão do patrimônio público conseguirá atingir altos níveis de eficácia e, além disso, conseguirá atender cada vez melhor e com maior transparência aos interesses da sociedade"*.<sup>10</sup>

#### **4. PROPOSTAS DE FORTALECIMENTO DO CONTROLE INTERNO<sup>11</sup>**

---

Fortalecer as unidades de controle interno municipal depende, muitas vezes, de simples ajustes na estrutura e organização dessas unidades ou, ainda, de seu reposicionamento perante a estrutura organizacional do município. Nesse intento, algumas medidas podem ser fundamentais para superar as dificuldades que obstruem o bom funcionamento dessas unidades, adaptáveis, por evidente, à realidade de cada um dos Municípios Pernambucanos.

Não se tem a pretensão de impor um desenho preestabelecido de como deve ou não ser uma unidade de controle interno, mas tão somente apresentar algumas

---

<sup>10</sup> OLIVEIRA JÚNIOR, Nilson José. CHAVES JÚNIOR, Oswaldo D. Lopes. LIMA, Mariomar de Sales. A controladoria nas organizações públicas municipais: um estudo de caso. Revista Universo Contábil, Blumenau, v. 5, nº 1, jan./mar. 2009. p. 40

<sup>11</sup> O Estudo das alternativas de estruturação foi realizado com base no Projeto Unindo Forças, de autoria do Ministério Público de Santa Catarina, referência de atuação do Ministério Público no fomento ao Controle Interno dos Municípios. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/programas/unindo-forcas>

medidas que podem contribuir para a autonomia e a independência funcional indispensáveis ao exercício das atribuições desses órgãos.

A esse respeito, sabe-se que, para a execução da atividade de controle, é necessário garantir ao agente responsável ampla liberdade de atuação. Sobre a importância da independência, comenta-se:

*"Não há controle sem independência. A atividade de controle está intimamente relacionada à fiscalização completa dos procedimentos administrativos de um ente; portanto, necessidade de independência para o exercício de seu mister."*<sup>12</sup>

Em outras palavras, tendo em vista que o controle interno integra o órgão que fiscaliza, deve *"ter autonomia e independência suficientes para exercer livremente suas atribuições, que abrangem, em função da sua competência, a apuração de irregularidades, apontamento de falhas, orientação da atuação dos gestores e indicação das melhores práticas de gestão."*<sup>13</sup>

No caso das atividades de controle interno, também a existência de uma estrutura mínima é decisiva para que os agentes responsáveis possam atuar no cumprimento de suas funções constitucionais. RODRIGO DE CASTRO comenta a necessidade de estruturação do sistema de controle, nos seguintes termos:

*"A metodologia de estruturação do sistema de controle interno é fundamental para o bom desenvolvimento das atividades de controle a ele inerentes, pois com uma estrutura interna coerente será possível o exercício efetivo dos objetivos de controle e a correção de eventuais irregularidades ou falhas. Para ordenação metodológica deste sistema, é necessário, pois, que se formate uma premissa estrutural, que suporte toda delimitação deste sistema e que sirva de*

---

<sup>12</sup> CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Sistema de Controle Interno. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 160

<sup>13</sup> CONTI, José Maurício. CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. DPU Nº 37 – jan-fev/2011 – Seção Especial – Teorias e Estudos Científicos

*base para o implemento das formas de controle possíveis dentro do órgão controlado.”<sup>14</sup>*

Nesse diapasão, as alternativas aqui apresentadas para o fortalecimento das unidades de controle interno estarão relacionadas, em sua maioria, à estruturação e reorganização dessas unidades e foram inspiradas nas propostas elaboradas pelo Ministério Público de Santa Catarina<sup>15</sup>, no Projeto “Unindo Forças”, reconhecido nacionalmente.

#### **4.1. Ato Normativo de Estrutura do Controle Interno: Lei**

A Administração Pública deve sempre obedecer aos princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal, entre eles o da legalidade. Esse princípio, nos termos da obra de Celso Antônio Bandeira de Mello, implica “*completa submissão da Administração às leis*”, isto é, só cabe à Administração aquilo que disposto por lei.”<sup>16</sup>

À vista desse princípio, também a lei dispõe acerca da organização administrativa dos entes federativos, isto é, “a estruturação legal das entidades e órgãos que irão desempenhar as funções, através de agentes públicos”.<sup>17</sup>

Assim, não poderia ser diferente com a regulamentação da unidade de controle interno, cuja normatização deve ser feita por meio de lei. Neste sentido, o artigo 31 da Constituição Federal, que determina a fiscalização do Município pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, também aponta que essa deve ser feita na forma da Lei.

---

<sup>14</sup> CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Sistema de Controle Interno. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 154

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/programas/unindo-forcas>

<sup>16</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 104

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 65

A importância da referida norma legal não se restringe à instituição do controle interno municipal. Cabe à lei, ainda, definir sua estrutura, competências, modo de atuação, características dos agentes, entre outros aspectos. Sobre essa faceta da legislação, cita-se:

*"Não gera dificuldade a afirmação de que um sistema de controle interno eficiente deve estar amparado por uma legislação sólida que o permita atuar de forma transparente e que determine todo o contexto do ente controlado.*

*A legislação geral no sistema de controle interno disporá sobre toda sua estruturação (objetiva e subjetiva), delineando os principais pontos de controle, as competências do órgão central de controle e as atribuições dos núcleos descentralizados de controle, com vistas à identidade do controle interno.*

[...]

*É também na norma geral de controle que serão estabelecidas as características do controlador (ou ente responsável pelo controle geral) e suas características como servidor público, eventuais condições ou restrições ao exercício de sua função, dentre outros."<sup>18</sup>*

Relevante mencionar que a elaboração de lei para regulamentação da estrutura e das competências do controle interno no âmbito do município tende a contribuir ainda para a autonomia e independência do órgão. Isso porque qualquer alteração dependerá de nova lei, o que dificulta possível ingerência do chefe do Poder Executivo Municipal sobre a unidade.

Nesse mesmo sentido, o TCE-PE no art. 11 da Resolução T.C. Nº 0001/2009<sup>19</sup>, acrescenta:

*"Art. 11. Recomenda-se aos Poderes Municipais que, ao elaborarem suas leis instituindo os SCI e seus Órgãos Centrais, incluam dispositivos que vedem a nomeação para o desempenho de atividades no Órgão Central de:*

---

<sup>18</sup> CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Sistema de controle interno. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 162

<sup>19</sup> Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1e-iYXf62nXathhAVXrAM7FcUP4RknN9CGsjbHgnaaSA/edit>

*I. servidores cujas prestações de contas, na qualidade de gestor ou responsável por bens ou dinheiros públicos, tenham sido rejeitadas pelo Tribunal de Contas do Estado;*

*II. cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do prefeito e vice-prefeito, dos secretários municipais e das autoridades dirigentes dos órgãos e entidades integrantes da administração pública direta e indireta do Município;*

*III. cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do presidente da Câmara, do vice-presidente e dos demais vereadores.”*

#### **4.2. Vinculação Hierárquica: Chefe do Poder Executivo**

Segundo palavras de CAVALHEIRO e FLORES, “a solução para a organização do sistema de controle interno não significa apenas aprovar lei em sentido formal”, tendo em vista que é preciso “entender a finalidade dos controles internos e visualizar a Administração de forma sistêmica, como um todo, em todos os seus processos”.<sup>20</sup>

Destarte, para além da regulamentação do controle interno por meio de lei, outras composições desempenham fundamental importância para o regular desempenho das funções constitucionais desse órgão. Dentre elas pode-se destacar a posição hierárquica dada a essa unidade no organograma do ente municipal.

Relevante lembrar que cabe ao órgão de controle interno o acompanhamento dos atos administrativos do ente ao qual se vincula, aos quais deve ter amplo acesso. Em razão disso, para o exercício de sua função, não é adequado que o

---

<sup>20</sup> CAVALHEIRO, José Branco. FLORES, Paulo César. A organização do sistema de controle interno municipal. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul & Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Porto Alegre, 2007

controlador seja subordinado ou que esteja em nível hierárquico inferior a quaisquer dos agentes públicos sujeitos à sua fiscalização.

Por este motivo, o ideal é que sejam os titulares de controle interno diretamente *"vinculados ao Chefe do Poder Executivo de cada um dos entes federativos"*, para que possam atuar *"com ampla prerrogativa de investigação com a finalidade de garantir maior transparência e moralidade na prestação de contas públicas"*.<sup>21</sup>

No mesmo sentido, CASTRO argumenta:

*"Ora, o responsável pelo sistema de controle interno deve estar submetido aos ditames da Lei instituidora do controle e as regras de direito vinculantes impostas por resoluções e determinações dos órgãos responsáveis pelo Controle Externo. Não está, portanto, sujeito a ingerências internas de quem quer que seja, podendo, caso ocorram, denunciá-las à autoridade competente para que tome as medidas pertinentes e restabeleça a lisura de atuação do órgão responsável pelo controle"*.<sup>22</sup>

Sugere-se, assim, para o fortalecimento das unidades de controle interno, que essas tenham vinculação, direta e exclusiva, ao chefe do Poder Executivo, único a quem estarão subordinadas, preferencialmente com *status* de Secretaria Municipal. Não se trata de enquadrar o controle interno dentro do Gabinete do Prefeito, tendo em vista que o ideal é que a relação entre Controlador e Prefeito seja direta, o que reforça a caracterização da controladoria como instrumento de gestão.

Nesse mesmo sentido, o TCE-PE no art. 3º da Resolução T.C. Nº 0001/2009<sup>23</sup> dispõe:

---

<sup>21</sup> CARVALHO, Matheus. Manual de direito administrativo. 2º ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 386

<sup>22</sup> CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Sistema de Controle Interno. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 169

<sup>23</sup> Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1e-iYXf62nXathhAVXrAM7FcUP4RknN9CGsjbHgnaaSA/edit>

*"Art. 3º. A coordenação dos SCI dos Poderes Municipais será atribuída à unidade organizacional específica - o Órgão Central do Sistema de Controle Interno - que, criada por lei municipal, possua estrutura condizente com o porte e a complexidade do município, podendo ficar diretamente subordinada ao Gabinete do Prefeito ou do Presidente da Câmara, ou à unidade correspondente, conforme o caso, não sendo recomendada a sua subordinação hierárquica a qualquer outro órgão/unidade da estrutura administrativa do Município.*

*Parágrafo único. O coordenador do Órgão Central do Sistema de Controle Interno poderá ser um cargo em comissão."*

Além disso, para dispor da autonomia necessária para fiscalizar outros secretários municipais e bem desempenhar o papel para o qual foi designado, o controlador não poderia estar em nível hierárquico inferior aos mencionados agentes políticos. Sobre o assunto, transcreve-se:

*"O controlador não tem privilégios hierárquicos sobre as unidades administrativas que não estejam vinculadas expressamente à sua. Deve exercer influência técnica sobre todos os servidores e gestores das outras unidades. Entretanto, se a lei autorizar, poderá editar instruções normativas de controle, padronizando procedimentos técnicos. Há, portanto, a sugestão de que a lei local atribua uma autoridade de função à controladoria".<sup>24</sup>*

### **4.3. Dimensão do Quadro Funcional**

A organização do quadro funcional de cada Poder, em regra, adentra no âmbito da discricionariedade de seus respectivos titulares, cabendo a este definir, dentro das possibilidades existentes e do interesse público, o modo como estarão organizados os cargos e as funções de sua estrutura interna. Por esse prisma, CARVALHO FILHO comenta:

---

<sup>24</sup> CAVALHEIRO, José Branco. FLORES, Paulo César. A organização do sistema de controle interno municipal. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul & Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Porto Alegre, 2007

*"É importante destacar que o poder de iniciativa para a criação ou reestruturação funcional de cargos e carreiras se aloja no âmbito de discricionariedade de cada titular, cabendo-lhe o exame da conveniência e oportunidade para tomar aquela providência".<sup>25</sup>*

Assim, desde que obedecidas as regras constitucionais para a organização funcional e criação de cargos, a decisão de como será arranjada a estrutura do órgão cabe ao seu chefe de Poder. Quanto ao quadro funcional da unidade de controle interno a ser estabelecido no município, não se pode desconsiderar a discricionariedade que cada Poder possui para se auto-organizar. Por outro lado, é relevante que haja certa proporcionalidade entre a quantidade de servidores a atuar nesta unidade e a população do respectivo município.

#### **4.4. Natureza do vínculo do titular de controle interno: servidor efetivo**

A Constituição Federal não trata da natureza dos cargos que virão a ser ocupados pelos responsáveis por desenvolver as atividades de controle interno, deixando a cargo da lei que os cria, observados os limites constitucionais.

Por outro lado, ainda que o Chefe de cada Poder disponha de discricionariedade para organizar a estrutura funcional a ele subordinada, tendo em vista o princípio da separação dos poderes, as normas e os princípios constitucionais precisam ser resguardados. Desta forma, muito embora os cargos das unidades de controle interno de diversos municípios tenham sido criados para provimento em comissão, cabe ressaltar que a criação desses cargos, de livre nomeação e exoneração, somente é admitida no caso de funções de direção, chefia ou assessoramento, como determina o mandamento constitucional do artigo 37, inciso II.

---

<sup>25</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 668-669

É necessário, portanto, determinar se as atribuições do cargo de Controlador Interno relacionam-se às atividades de direção, chefia ou assessoramento. Em análise superficial do cargo, parece se tratar de atividade de caráter eminentemente fiscalizador, o que não justificaria, *a priori*, atribuição de direção, chefia ou assessoramento para configurar a possibilidade de cargo em comissão.

Sob esse prisma, o TCE-PE no art. 2º da Resolução T.C. Nº 001/2009<sup>26</sup> preconiza:

*"Art. 2º. As atividades inerentes ao Órgão Central de controle interno, exceto a de coordenação, serão exercidas por servidores municipais, ocupantes de cargos públicos efetivos, sendo vedadas a delegação e a terceirização por se tratar de atividades próprias da Administração Pública.*

*Parágrafo único. Nenhuma unidade da estrutura do órgão ou entidade municipal poderá negar o acesso do Órgão Central do SCI às informações pertinentes ao objeto de sua ação".*

De modo similar, outros Estados têm exigido que as atividades de controle interno sejam realizadas por servidor efetivo, de modo, inclusive, a preservar a independência do controlador em face das instâncias políticas da administração. Em São Paulo, o Tribunal de Contas emitiu o Comunicado SDG nº 32/12<sup>27</sup>, no qual incluiu disposição expressa de que apenas servidores efetivos podem compor o sistema de controle interno:

*"O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seus próprios sistemas de controle interno, que atuarão de forma integrada.*

---

<sup>26</sup> Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1e-iYXf62nXathhAVXrAM7FcUP4RknN9CGsjbHgnaaSA/edit>

<sup>27</sup> Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/comunicado-sdg-no-322012>

*Sob aquele fundamento constitucional e legal, é dever dos Municípios por meio de normas e instruções, instituir, se inexistentes, e regulamentar a operação do controle interno, de molde que o dirigente municipal disponha de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros cancelados, sem que haja razões para alegar desconhecimento. Apenas servidores do quadro efetivo deverão compor o sistema de controle interno. [...]*”

Assim, as funções de controle interno devem ser exercidas por servidores efetivos nomeados para cargo específico de controlador interno ou, ao menos, por servidor efetivo ocupante de cargo diverso mediante nomeação para cargo em comissão ou função de confiança.

Além de retirar o caráter político da função, que deveria ser desempenhada da maneira mais isenta possível, “esta medida garante a continuidade dos controles e bom andamento dos processos, pois a rotatividade de pessoas nas funções, ainda que os procedimentos estejam disciplinados por escrito, é prejudicial ao aprendizado e causa transtornos à eficiência das operações”.<sup>28</sup>

#### **4.5. Abrangência**

O controle interno não deve se limitar ao Poder Executivo, mas atuar como órgão central de um sistema geral de controle que inclui em sua fiscalização todos os Fundos Municipais e órgãos da Administração Indireta que compõem o Município, além das entidades do setor privado que recebem recursos públicos. A esse respeito, cita-se:

*“O controlador, pelo dever de possuir a visão sistêmica da Administração Pública, dialogar com pessoas de diferentes áreas técnicas e deter conhecimento amplo*

---

<sup>28</sup> CAVALHEIRO, José Branco. FLORES, Paulo César. A organização do sistema de controle interno municipal. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul & Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Porto Alegre, 2007

*sobre Administração Pública, deve estar amparado legalmente para o exercício do cargo e possuir perfil, habilitação e deter prerrogativas específicas que lhe permitam o exercício de suas funções de forma satisfatória.*

*As funções do controlador, por serem atividades de controle, organização e informação permanente, são caracterizadas dentre as funções típicas de Estado, ou seja, aquelas inerentes à natureza do ente político e que, por isso, não podem ser delegadas a terceiros ou ser investidas por servidores que não sejam de provimento efetivo”.*

#### **4.6. Criação de carreira específica e requisitos para o titular do controle interno**

Não existe, atualmente, previsão, na Constituição Federal ou em norma, que se aplique a todo o território nacional estabelecendo os requisitos para os agentes responsáveis pelos órgãos de controle interno. Cabe, assim, à lei que regulamenta o controle interno, estabelecer os critérios para provimento do cargo.

Acredita-se, nesse intento, que o controlador deva possuir, preferencialmente, formação superior ou, ao menos, experiência prática nas atividades de controle. Sobre a qualificação, CASTRO comenta que a formação técnica do responsável “deve ter correlação com as atividades de controle, como, por exemplo, possuir formação ou exercer cargo nas áreas de ciências contábeis, econômicas, jurídicas, dentre outras”.<sup>29</sup>

Ademais, a criação de uma carreira específica e a delimitação de requisitos para a assunção da atividade de controle interno evitarão que sejam designados para a função servidores que, mesmo efetivos, não possuam qualificação para executar a atividade. CAVALHEIRO e FLORES abordam a problemática, nos seguintes termos:

---

<sup>29</sup> CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Sistema de Controle Interno. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 160

*"Infelizmente ainda existem municípios que colocam todo o tipo de profissional, menos aqueles necessários e essenciais. É professor, auxiliar de enfermagem, motorista, cargo comissionado, mecânico, desenhista, almoxarife, entre outros, todos trabalhando ou fazendo que trabalham no controle interno, em um nítido desvirtuamento profissional e de função.*

*Por isso, enquanto os órgãos de fiscalização não se atentarem efetivamente para isso e exigirem responsabilidade técnico-profissional qualificada, haverá pouca evolução, isenção e credibilidade no controle interno, inclusive os políticos, demais técnicos municipais e a sociedade não darão o valor necessário e devido àquele setor. O cerne da questão está na forma e conteúdo de sua criação. Na maioria dos municípios não tem nada disso. Por isso, o controle interno tende a não funcionar e nem irá funcionar se continuar assim".<sup>30</sup>*

Assim, para que o controle interno possa cumprir sua função constitucional, sugere-se que seja criada, na estrutura municipal, carreira específica, com formação em área correlata, para que haja qualificação e capacitação continuada, indispensáveis ao desempenho da atividade.

#### **4.7. Segregação de Funções**

As atividades de controle interno estão geralmente relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização das atividades realizadas pelos gestores públicos. Por esse motivo, é previsível que o responsável por essa área realize processos de sindicâncias e disciplinares, que atue na transparência e na ouvidoria, que proceda à realização de auditorias, à tomada de contas, à apuração de denúncias, entre outras atividades concernentes à função.

---

<sup>30</sup> CAVALHEIRO, José Branco. FLORES, Paulo Cesar. A organização do sistema de controle interno municipal. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul & Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Porto Alegre, 2007

Não é pertinente, porém, que o controlador interno exerça atividades de execução que deva fiscalizar. É necessário haver, por isso, segregação entre as funções de controle interno e as atividades de execução, como a de Procurador Municipal, de Gestor de Contrato, de Contador, entre outras.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina<sup>31</sup> se manifestou sobre o assunto, tendo a Corte de Contas deste Estado também se pronunciado, conforme disposto no art. 4º da Resolução T.C. Nº 0001/2009:

*"Art. 4º. A coordenação do SCI de cada um dos Poderes Municipais não poderá ser atribuída a unidade já existente, ou que venha a ser criada na estrutura do órgão, e que seja, ou venha a ser, responsável por qualquer outro tipo de atividade que não a de controle interno".*

Incabível, portanto, que o servidor designado para o exercício do controle interno realize atividades que devem ser por eles fiscalizadas, com especial destaque a função de Contador, que comumente é confundida, na Administração Pública, com a função de controle interno. CAVALHEIRO e FLORES comentam a gravidade da confusão:

*"Também não é demais lembrar que significa ferir de morte o princípio de controle interno da segregação de funções o exercício de auditoria pelo mesmo profissional que realiza a contabilidade do Município. Este princípio, citado pela INTOSAI [International Organization of Supreme Audit Institution], impede que uma tarefa tenha o seu ciclo completado por apenas uma pessoa ou setor, sendo*

---

<sup>31</sup> TCE-SC - Prejulgado nº 2068: "O acúmulo do desempenho das atribuições inerentes ao cargo público de Procurador Municipal com a função gratificada de Coordenador de Controle Interno Municipal contraria o princípio da segregação das funções, segundo o qual os servidores nomeados para o exercício do controle interno não devem fiscalizar suas próprias atividades, ou seja, aquelas desempenhadas no cargo para o qual foram nomeados. Referida cumulação poderá ocasionar inconsistências e fragilidades no sistema de controle interno, prejudicando o pleno atendimento dos arts. 31 e 74, II e IV, da Constituição Federal. (TCE/SC, Processo CON-10/00165881, da Prefeitura Municipal de Videira, rel. Cleber Muniz Gavi, j. 8/9/2010)

*organizada sua tramitação de forma a que, obrigatoriamente, uma pessoa ou setor possa detectar erros/fraudes/desperdícios nas fases anteriores”.*<sup>32</sup>

Como tudo o mais, porém, é preciso adotar proporcionalidade na aplicação desse princípio, consideradas as características próprias de cada ente municipal. Nem sempre será possível aplicar à situação concreta medidas austeras, considerando-se, em todos os casos, a realidade do Município.

#### **4.8. Orientações e Recomendações**

Além das normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis a cada ente federativo no que se refere à gestão dos bens públicos e à prestação de contas, também a unidade de controle interno pode elaborar normativas complementares que se ajustem à sua realidade, especialmente no que concerne aos procedimentos voltados ao controle, de modo a prevenir e orientar o gestor local no combate aos ilícitos administrativos.

Neste viés, o ideal é que o controlador detenha alguma autoridade no âmbito de sua atuação, visto que, "se a lei autorizar, poderá editar instruções normativas de controle, padronizando procedimentos técnicos".<sup>33</sup>

Como interlocutor privilegiado dos órgãos de controle externo e como agente, em tese, conhecedor da legislação administrativa fundamental, ao órgão de controle interno deve ser reconhecida a atribuição, no mínimo, de expedir orientações que, ainda que não diretamente vinculantes, expressem o ponto de vista de controladoria sobre a forma mais adequada de execução de certos

---

<sup>32</sup> CAVALHEIRO, José Branco. FLORES, Paulo César. *A organização do sistema de controle interno municipal. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul & Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Porto Alegre, 2007*

<sup>33</sup> CAVALHEIRO, José Branco. FLORES, Paulo César. *A organização do sistema de controle interno municipal. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul & Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Porto Alegre, 2007*

procedimentos administrativos básicos. Nesse norte, a UCI desempenharia forte papel de orientação e prevenção à corrupção.

#### **4.9. Atividades de Fiscalização, Correição, Ouvidoria e Transparência**

É sabido que as unidades de controle interno dedicam boa parte do tempo de serviço às atividades de rotina administrativa, atos de expediente. Todavia, considerando que a fiscalização e o controle constituem finalidades precípua do órgão, é necessário que a unidade de controle interno, uma vez estruturada, empregue tempo na realização de seu propósito material.

Destaca-se, assim, que não obstante as atividades administrativas de rotina sejam realizadas, é necessário melhorar a distribuição do tempo para realização das atividades, de modo que, ao menos, a maior parte do tempo de trabalho da unidade de controle interno seja destinado às atividades de fiscalização.

Para isso, cumpre incentivar que o controle interno formule **planejamento adequado** de suas atividades, “por meio do qual definem-se os objetivos para a seleção de programas de ação e para sua execução, levando em conta as condições internas e externas do ente e a sua evolução esperada”.<sup>34</sup>

#### **4.10. Comunicações**

Como visto, a adequada atividade desenvolvida pelas unidades de controle interno municipais, ao acompanhar e fiscalizar a gestão pública, favorece a atuação dos órgãos de controle externo da Administração Pública. Importante, por isso, a construção de relacionamento próximo e possibilidade de diálogo, para que ambos cumpram seus papéis mediante auxílios recíprocos. É necessário, portanto, consolidar um canal de comunicação entre unidade de controle interno

---

<sup>34</sup> CASTRO, Rodrigo P. Aguirre de. CARVALHO, Evelyn Freire de. Guia Prático de Controle Interno na Administração Pública, AMPCON: 2016. p. 14

e Ministério Público, a fim de produzir a atuação coordenada de ambas as instituições na defesa do patrimônio público.

Ao mesmo tempo em que o *Parquet* figurará como órgão de destino das representações do controle interno sobre situações que não puderem ser solucionadas no plano administrativo, em face da existência de indícios de crimes ou atos de improbidade administrativa, o controle interno estará mais apto a receber e apurar manifestações cuja resolução administrativa seja mais eficaz e adequada. Cumpre, assim, promover a colaboração para combater a corrupção e defender com eficiência o patrimônio público e a moralidade administrativa.

## **5. ROTEIRO DE ATUAÇÃO**

---

A atuação das Promotorias de Justiça no aprimoramento do Controle Interno dos Municípios, preferencialmente, dar-se-á em três fases.

A primeira delas consistirá no diagnóstico da regulamentação, da estrutura e da atuação do Órgão Central do Sistema de Controle Interno Municipal (OCSCI).<sup>35</sup>

A segunda fase, por sua vez, consistirá na atuação preventiva, com iniciativas conjuntas para debate e envio de sugestões aos Municípios.

Já na última fase, as Promotorias de Justiça atuarão por meio de ações judiciais, quando necessário garantir a estruturação e independência do Órgão Central do Sistema de Controle Interno Municipal.

Assim, o CAOP Patrimônio Público e Terceiro Setor elaborou um passo a passo detalhado para a atuação das Promotorias de Justiça nas três fases:

### **1ª Fase: DIAGNÓSTICO**

1) Instaurar procedimento administrativo, definindo como objetivo diagnosticar a disciplina normativa e fomentar o funcionamento efetivo dos sistemas de controle interno no Município;

---

<sup>35</sup> Definição extraída da Resolução T.C. Nº 0001/2009 TCE-PE: “Órgão Central do Sistema de Controle Interno – a unidade organizacional responsável pela coordenação, orientação e acompanhamento do sistema de controle interno”

2) Requisitar ao titular do órgão central de controle interno o preenchimento do questionário padrão e envio da documentação probatória correlata, que possibilitará à Promotoria de Justiça a identificação dos seguintes aspectos:

- a) existência de lacuna normativa que prejudique a atuação do OCSCI;
  - b) existência de relação de dependência entre o OCSCI e outros órgãos do Poder Executivo, ou seja, a ausência de vinculação direta ao Chefe do Poder Executivo;
  - c) insuficiência de pessoal para manter a eficiência do OCSCI ou ainda a inexistência de servidores efetivos e qualificados no órgão de controle, notadamente de auditor interno ou equivalente;
  - d) existência de setor ou servidor responsável especificamente pelo OCSCI;
  - e) existência de setor ou servidor responsável pelas sindicâncias e processos disciplinares de outros agentes públicos;
  - f) existência de setor ou servidor responsável pelas sindicâncias e processos de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nos termos da Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846/2013;
  - g) existência de setor responsável pela promoção da transparência e fomento à participação e ao controle social;
  - h) existência de regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI) - Lei nº 12.527/2011), no âmbito do Poder Executivo Municipal;
  - i) existência de conduta ativa do OCSCI, notadamente, a partir da atuação com base em planejamento de longo prazo, concomitante à atuação sobre demandas urgentes, da concretização do planejamento, da realização de tomada de contas especiais e publicação de relatórios de suas atuações;
  - j) existência de conduta ativa do OCSCI, notadamente, a partir do envio de representações ao Ministério Público.
- 3) Enviar ao CAOP Patrimônio Público e Terceiro Setor o questionário respondido pelo representante do órgão interno municipal.

## **2ª Fase: ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL**

1) Estabelecer diálogo com o Município a partir de reuniões e expedição de recomendações ao Chefe do Poder Executivo para que aprimore a estrutura do OCSCI local;

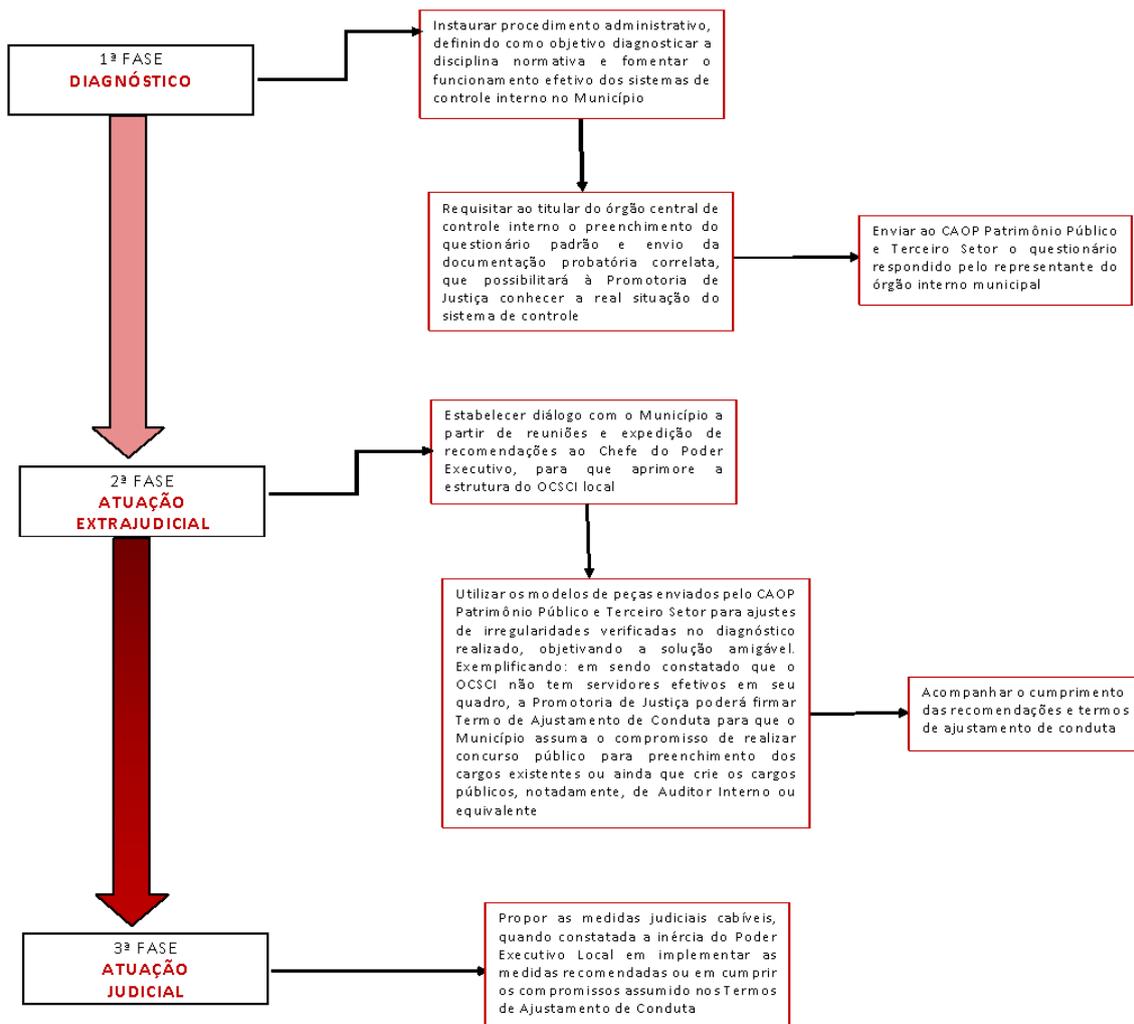
2) Utilizar os modelos de peças enviados pelo CAOP Patrimônio Público e Terceiro Setor para ajustes de irregularidades verificadas no diagnóstico realizado, objetivando a solução amigável. Exemplificando: em sendo verificado que o OCSCI não tem servidores efetivos em seu quadro, a Promotoria de Justiça poderá firmar Termo de Ajustamento de Conduta para que o Município assuma o compromisso de realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes ou ainda que crie os cargos públicos, notadamente, de Auditor Interno ou equivalente;

3) Acompanhar o cumprimento das recomendações e termos de ajustamento de conduta.

### **3ª Fase: ATUAÇÃO JUDICIAL**

Propor as medidas judiciais cabíveis, quando constatada a inércia do Poder Executivo Local em implementar as medidas recomendadas ou em cumprir os compromissos assumidos nos Termos de Ajustamento de Conduta.

## **FLUXOGRAMA DE ATIVIDADES**



## 6. REFERÊNCIAS

ACOCELLA, Jéssica; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Compliance* na administração pública. Disponível em:

<<https://migalhas.uol.com.br/depeso/307120/compliance-na-administracao-publica>>

Acesso em: 04/12/2020

ALMEIDA, Lauro Brito de; PARISI, Cláudio; PEREIRA, Carlos A. *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica* - Gecon. Armando Catelli (coordenador). São Paulo: Atlas, 2001.

ALMEIDA, Marcelo Cavalcante. Auditoria. Um curso moderno e completo. Textos, exemplos e exercícios resolvidos. São Paulo: Atlas, 2010.

BLIACHERIENE, Ana Carla. Controle da eficiência do gasto orçamentário. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; CARVALHO, Evelyn Freire de. Organização: Cristhian Carla Albuquerque. Guia prático de controle interno na administração pública. Apoio: AMPCON-Associação Nacional do Ministério Público de Contas e ATRICON-Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Incentivo: Escola de Contas do Estado do Amazonas, 2016.

CONACI-Conselho Nacional de Controle Interno. Panorama do controle interno no Brasil. Organizadores: Roberto Paulo Amoras, Olavo Gomes Pereira e Norma Conceição Melo Lima da Rocha. Brasília: CONACI, 2016.

CONACI-Conselho Nacional de Controle Interno. XII Encontro Nacional de Controle Interno. Palestra Magna: "O controle interno e o combate à corrupção". Fortaleza, 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia de implantação de portal da transparência. Brasília: 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia para criação de seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais e municipais. Brasília: 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Manual da lei de acesso à informação para estados e municípios. Brasília: 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Manual prático de avaliação de programa de integridade em PAR. Brasília: 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia prático das unidades de gestão da integridade. Brasília: 2019.

CONTI, José Maurício. CARVALHO, André Castro. O controle interno na administração pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. DPU Nº 37 – jan.-fev./2011 – Seção Especial – Teorias e Estudos Científicos.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. Controle interno nos municípios. orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2008.

GOVERNO FEDERAL. Guia da política de governança pública. Brasília: 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDONÇA, Grace Maria Fernandes. Protocolos de *compliance* na administração pública e a necessária descorrupção. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-20/grace-mendonca-protocolos-compliance-administracao-publica>> Acesso em: 04/01/2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

OLIVEIRA JÚNIOR, Nilson José. CHAVES JÚNIOR, Oswaldo D. Lopes. LIMA, Mariomar de Sales. A controladoria nas organizações públicas municipais: um estudo de caso. Revista Universo Contábil, Blumenau, v. 5, nº 1, jan./mar. 2009.

Projeto de Controle Interno elaborado pelo Ministério Público do Rio de Janeiro. "Edificando o Controle Interno". Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/cidadania/edificando-controle-interno>

Projeto de Controle Interno elaborado pelo Ministério Público do Mato Grosso.  
Disponível em: <https://www.mpmt.mp.br/>

Projeto de Controle Interno elaborado pelo Ministério Público de Santa Catarina.  
Disponível em: <https://mpsc.mp.br/noticias/programa-unindo-forcas-prevencao-e-trabalho-conjunto-contracorrupcao>; bem como:  
<https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=277>

5

Projeto de Fortalecimento do Controle Interno do Governo do Estado do Ceará.  
Disponível em: [https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/05/Programa de Fortalecimento do SC�PE -  
\\_Arquivo Final - 25-05-2017.pdf](https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/05/Programa_de_Fortalecimento_do_SCIPE_-_Arquivo_Final_-_25-05-2017.pdf)

Projeto de Fortalecimento do Controle Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111623721>

RIBEIRO, Antônio. Corrupção e controle na administração pública brasileira. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2004.

RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 1989.

RICHATO, Adriana de Lourdes Barbosa Fantinel. O Plano anual de auditoria: no âmbito do controle interno dos municípios. Revista Eletrônica do TCE-RS, nº 1, V.2, CDU 336.126.55(816.5)(05).

RÔLLO, Marilene Finatto. Os sistemas de controle interno na administração pública. Porto Alegre: Revista Eletrônica do CRCRS nº 5, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MATO GROSSO. Guia Prática do Controle Interno.  
Disponível em:

<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00066021/Guia%20Pratico%20de%20Controle%20Interno%20na%20Adm%20Publica%20-%20MPC-AM.pdf>

TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO. Documentos disponíveis no site institucional: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Critérios gerais de controle interno na administração pública. Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília: Diretoria de Métodos de Procedimentos de Controle, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança. Brasília: 2014.