

Pesquisa CMA n. 517/2016

Solicitante: CMA

Data de Finalização: 24 de agosto de 2016

CONSTITUCIONAL – ADMINISTRATIVO - MORALIDADE ADMINISTRATIVA - CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO - FUNDAMENTOS - OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL - FUNÇÕES - ATRIBUIÇÕES DE CORREGEDORIA, OUVIDORIA, AUDITORIA E TRANSPARÊNCIA - INSTRUÇÃO NORMATIVA 20/2015, DO TCE/SC - DIRETRIZES DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA) - SUGESTÕES DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - PROGRAMA UNINDO FORÇAS - DIAGNÓSTICO – SEMINÁRIOS REGIONAIS – PARCERIA ESTRATÉGICA - PROPOSTAS PARA FORTALECIMENTO.

INTRODUÇÃO

Recentes escândalos de corrupção no plano nacional e a experiência acumulada pelo Ministério Público no combate à improbidade administrativa, especialmente nas duas últimas décadas, atestam a profunda exposição da Administração Pública brasileira a práticas ilícitas, incrustadas, como regra, em atividades típicas do aparato estatal. Desde a execução dos contratos administrativos mais básicos até o exercício cotidiano do poder de polícia, enfim, todas as ações próprias da Administração parecem, se não inteiramente tomadas, mas, no mínimo, essencialmente sujeitas a condutas de desvio e malversação de recursos.

O problema torna-se ainda mais patente se compreendido o profundo descompasso entre a existência e a atuação de um complexo e custoso conjunto de órgãos de controle externo e a ineficiência concreta de instrumentos de prevenção e combate à corrupção. Tribunais de Contas federais e estaduais, Poder Legislativo, Ministério Público e Poder Judiciário, todos eles órgãos comprometidos com a defesa do patrimônio público não logram, todavia, mesmo com o aperfeiçoamento recente de medidas de investigação e punição, coibir a escalada da ilicitude na esfera pública. Em relação ao combate à corrupção no Brasil, de fato, pode-se afirmar que o sistema de separação e controles recíprocos entre Poderes (CF, art. 2º), conquanto fundamental, é insuficiente.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Isso porque, como confirmam, por exemplo, as operações estaduais levadas a efeito em Santa Catarina pelo GAECO, é sobre a fragilidade estrutural da Administração, muitas vezes presente em segmentos da atuação do Poder Público especialmente sujeitos à influência do poder econômico, que se formam rotinas ilícitas a envolver agentes público e privados que, pequenas e discretas em seu início, espriam-se rapidamente para outros Municípios, constituindo teias organizadas de corrupção e desvio de recursos públicos. É indubitável, em muitos desses casos, que medidas administrativas simples poderiam ter evitado ou rapidamente corrigido irregularidades que se converteram, pouco tempo depois, em graves questões regionais estaduais de improbidade administrativa.

No entanto, a principal ausência no sistema de prevenção e correção ao ilícito administrativo é a da própria Administração. Operações públicas de vulto e serviços de interesse coletivo são conduzidos de forma quase amadora. Notórias são as dificuldades na instauração e condução de processos disciplinares contra seus próprios servidores. Os formidáveis poderes conferidos à Administração contratante pelas Leis 8.666/93 (Licitações) e 12.846/2013 (Anticorrupção) quando da execução dos contratos não passam de quimera, diante da deficiência estrutural do Poder Público. A correção imediata de pequenos desajustes é ofuscada pelo apego formal a procedimentos e outras praxes burocráticas, o que suscita o profundo descrédito da população em relação a seus próprios servidores.

Cria-se, assim, um quadro sinistro, ilustrado por alguns sintomas claros. Promotorias de Justiça abarrotadas de representações e procedimentos investigativos muitas vezes relacionados a pequenos desvios administrativos, em evidente prejuízo das investigações de vulto. Profundo déficit na alocação de recursos e servidores, por parte do Poder Público, em ações preventivas e corretivas. Ineficiência parcial das apurações dos órgãos de controle externo, já que, no caso do Ministério Público, por exemplo, a lógica formal da atuação investigativa (Portaria - Procedimento - Requisição - Análise Documental - Conclusão) muitas vezes não é a mais útil ou adequada em face de desafios operacionais concretos.

Perverte-se, dessa forma, a relação entre os órgãos de controle externo e a Administração Pública. O administrador é ora tratado pelos primeiros com um rigor que parece incompatível com a realidade por ele enfrentada; ora privilegiado com um certo paternalismo quase condescendente, pelo qual os problemas estruturais da Administração são atribuídos ao infortúnio ou ao acaso, sem que se perceba que há um componente humano próprio, caracterizado pela negligência ou pela falta de acuidade administrativa, na origem da propensão do Poder Público ao ilícito.

A única alternativa viável ao Sistema de Controle é, portanto, engendrar esforços para que, em palavras simples, a Administração passe a cuidar de si própria e some esforços às demais instituições em um esforço conjunto anticorrupção. É a Administração, em síntese, a primeira e principal interessada na preservação dos bens confiados à sua gestão - e seus administradores devem ser instados não apenas a essa percepção, mas à adoção de medidas plausíveis nesse sentido.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

O fortalecimento das unidades locais de controle interno parece atender a essas aspirações. Inspirado nos debates hoje travados em círculos nacionais sobre o tema e em iniciativas de sucesso realizadas em outros Estados (p.ex., pelo *Parquet* do Mato Grosso do Sul), o Ministério Público de Santa Catarina lançou, no final de 2015, o **Programa Unindo Forças**, conjunto de ações e iniciativas que tem por escopo promover o fortalecimento das unidades locais de controle da Administração.

O presente **Estudo** tem por objetivo servir como base teórica e operacional para o Programa Unindo Forças, de modo a fundamentar a atuação dos órgãos de execução do Ministério Público de Santa Catarina e contribuir para a organização e o aprimoramento da atuação das unidades de controle interno dos Municípios catarinenses na consecução de elementos estruturais mínimos que possibilitem a prevenção e repressão ao ilícito por parte desses relevantes órgãos municipais.

O diagnóstico realizado pelo Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa, no final de 2015, representativo da primeira fase do **Unindo Forças**, demonstrou a precariedade dessas unidades de controle, que, muitas vezes, não possuem a independência necessária ao desempenho de suas funções, ou que não conseguem, por conta das suas condições estruturais, dedicar-se às atividades inerentes à sua função.

Para além da carência de recursos financeiros, é perceptível a resistência, por parte de alguns gestores públicos, na implantação de sistemas eficientes de controle interno, compreendidos como "entraves" indesejáveis à atuação administrativa, o que pode ser uma das principais razões que acarretam a deficiência desses sistemas na Administração Pública. Carvalho Neto comenta:

Um dos desafios para que se consolide a nova gestão pública no Brasil é a implantação e manutenção de sistemas eficientes de controle interno. De um modo geral, há deficiência de sistemas eficientes de controle ou de déficit de accountability em todas as esferas de Governo. Grande parte dos administradores públicos resiste ao controle, seja por considerá-lo uma ingerência indevida em sua esfera de atribuições, seja por temê-lo, vendo-o como um instrumento punitivo, quando, na verdade, não o é. Sistemas eficientes de controle interno são importantes aliados dos gestores no cumprimento de seus misteres, porque lhes permitem identificar e corrigir, a tempo, as falhas identificadas no processo de execução, ajudando a reorientar seus esforços para o alcance dos objetivos e metas programados. Provavelmente se a Administração se preocupasse com o controle em termos prospectivos, suas decisões seriam mais acertadas. Ter-se-iam reduzidas as tensões no trato com os órgãos fiscalizadores, em especial com os Tribunais de Contas e, por certo, melhor seria exercitada a discricionariedade administrativa na escolha da alternativa mais adequada à realização do interesse público [...]. (CARVALHO NETO, José Francisco de. Obrigatoriedade de instituição e manutenção de sistemas de controle interno municipais e responsabilidade dos prefeitos por irregularidades nas licitações e contratos. Revista Gestão Pública e Controle, v. 1, n. 3, 2007. p. 173-174).

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

De modo a superar essa resistência, **o Programa Unindo Forças** visa a ressaltar a importância do fortalecimento das unidades de controle interno no âmbito da Administração Municipal, para que esse órgão possa atuar preventivamente na identificação de problemas e colaborar com a eficiência da gestão pública, especialmente porque o *“fortalecimento do Controle da Administração previne e possibilita efetivo enfrentamento da corrupção, sendo modo de robustecimento da democracia, para o bem de todos os brasileiros”* (CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno. Panorama do controle interno no Brasil. Brasília: 2014, p. 14).

Nos próximos tópicos, serão apresentados os fundamentos jurídicos da atividade de controle; as funções que devem ser desempenhadas pela controladoria interna; diretrizes relevantes estabelecidas para essas unidades e, por fim, algumas alternativas para o seu fortalecimento.

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

A Constituição Federal, no Título reservado à organização dos Poderes, na Seção que trata da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, estabelece, entre os mecanismos para o acompanhamento e a fiscalização da aplicação de recursos públicos, o Controle Interno, que deve ser executado por cada Poder, conforme previsto no art. 70:

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.

Com texto que reproduz a norma federal, também a Constituição do Estado de Santa Catarina prevê a fiscalização das ações administrativas pelo controle interno, em seu art. 58:

Art. 58. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Especificamente no que se refere ao controle interno a ser realizado em âmbito local, a previsão constitucional consta no artigo 31 da carta Federal, que dispõe que 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”*.

Do mencionado artigo 31 extrai-se a imposição pela Constituição Federal da

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

instituição e manutenção, pelos Municípios, do sistema de controle interno em âmbito local. Trata-se, nesse constante, de obrigação constitucional, da qual não pode o Município se eximir, devendo realizar o mister, como se verá adiante, por meio de lei. Na lição de Anna Candida da Cunha Ferraz:

A fiscalização consiste na ação de verificar, examinar, velar, vigiar, sindicat e até censurar alguém. Essa ação de vigília, verificação ou exame da qual decore a censura prévia ou posterior deve ser exercida no âmbito do Município de dois modos determinados na Constituição: a fiscalização mediante controle externo e a fiscalização mediante controle interno. É competente, por força da determinação contida no dispositivo em visita, o Poder Legislativo para exercer o controle externo do Município; o Poder Executivo é competente para exercer o controle interno. O final do dispositivo – na forma da lei - obriga a edição de lei reguladora dos sistemas de controle. (Constituição Federal interpretada: artigo por artigo parágrafo por parágrafo. Antônio Cláudio da Costa Machado [organizador] e Anna Candida da Cunha Ferraz [coordenadora], Barueri, SP: Manole, 2010. p. 248).

Importa notar que o dispositivo constitucional em comento possui profunda dimensão política. O controle externo confiado ao Poder Legislativo talvez seja a manifestação mais visível do princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º), resultado da formulação clássica de Montesquieu e adaptado, nas modernas sociedades democráticas de massa, a um complexo sistema de interpenetração de funções e controles recíprocos, materializados das mais diversas formas. O controle externo exercido pelo Parlamento, assim, simboliza o controle popular, democrático, sobre a Administração Pública; como contraponto na balança de freios e contrapesos entre Poderes, o controle interno é a manifestação do poder disciplinar e da auto-organização da Administração, responsável por seus próprios negócios, porém também investida de legitimidade democrática.

Na precisa síntese de José Afonso da Silva:

SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO. O controle externo consiste na atuação fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária, como um postulado do Estado Democrático, como se infere da seguinte lição de Alfredo Cecílio Lopes: “Somente quando vigem os princípios democráticos em todas as suas consequências – e entre elas das mais importantes é a consagração da divisão dos Poderes – e é o orçamento votado pelo povo através de seus representantes, é que as finanças, de formal, se tornam substancialmente públicas, e a sua fiscalização para a constituir uma irrecusável prerrogativa da soberania popular”. Significa isso que se trata de função do Poder Legislativo.

A instituição é, assim, de natureza constitucional, pertinente que é à organização e funcionamento dos Poderes como uma das formas de controle inter-órgãos, que o Constitucionalismo democrático engendrou para a salvaguarda da boa gestão financeira de todas as esferas de governo.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

É nesse contexto, que entra o controle externo da administração financeira e orçamentária de cada Município, consoante dispõe o art. 31, sob comentário, a ser exercido pela Câmara Municipal com o auxílio do órgão de contas competente, com os objetivos de verificar a probidade da Administração local, a guarda e o legal emprego dos dinheiros e valores públicos e o cumprimento das leis orçamentárias, cabendo ao prefeito, anualmente, prestar contas relativas ao exercício financeiro anterior.

E, no tocante à obrigação constitucional de controle e à relevância do controle interno, prossegue o constitucionalista paulista:

As instituições constitucionais são, por princípio, de natureza permanente, porque se entendem indispensáveis à estrutura do Estado e da organização de poder. Muitas delas se inserem no sistema de controle intra-órgãos, como é o caso. Essa regra tem razão maior de ser na estrutura do Estado Federal, nas hipóteses em que a Constituição Federal é que define instituições que devam necessariamente existir nos Estados-membros e nos Municípios. Não teria sentido a Constituição Federal definir a instituição de um sistema de controle, a ser observado pelos Estados, como possibilidade de vir a ser desfeito posteriormente por vontade de seus destinatários. [...]

CONTROLE INTERNO. Será estabelecido por lei municipal, com observância das regras e finalidades constantes do art. 74, em cujos comentários será discutido seu conteúdo.

“NA FORMA DA LEI”. A expressão vem em uma cláusula separada da anterior por vírgula. Isso tem importância normativa, porque significa que a expressão só se refere aos elementos da cláusula em que se encontra. A “forma da lei” é a do controle interno, no sentido de que sua existência efetiva depende da forma que a lei lhe der, porque a norma segundo a qual a “fiscalização do Município será exercida [...] pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei” é institutiva de eficácia limitada, enquanto a cláusula a “fiscalização do Município será exercido pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo” é de eficácia plena e sua aplicabilidade se completa pelos parágrafos do artigo. (SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 312-317).

A imposição constitucional de instituição do controle interno pelos Municípios não passou despercebida nos arestos do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Colhe-se entre os prejulgados da Corte:

Prejulgado n. 1900
[...]

2. A instituição do controle interno decorre originariamente do art. 31, caput, c/c o art. 74, da CF, estando previsto pelos arts. 60 a 64 e 119 da Lei Complementar Estadual n. 202, de 2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), com a redação da LC n. 246, de 2003. O controle interno

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

decorre do dever de regularidade dos atos administrativos, que se realiza com o acompanhamento e a fiscalização efetiva e contínua para detectar eventuais irregularidades e prevenir desvios ou ilegalidades e para fins de auxiliar o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas. [...] (TCE/SC, Processo CON-05/01076239, da Câmara Municipal de Palmeira, rel. Conselheiro Moacir Bertoli, j. 30/7/2007).

Além da previsão constitucional, os controles internos da Administração Pública são mencionados em diversas normas infraconstitucionais de relevo, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 59); a Lei de Licitações (art. 102); as recentes Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) e a Lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei do MROSC - Lei n. 13.019/14. Deve-se ressaltar, ainda, a normativa própria dos órgãos de controle externo, que confiam às instâncias de controle interno importantes missões de fiscalização. Em Santa Catarina, podem ser aduzidas a Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei Complementar n. 202/2000) e a recente Instrução Normativa n. 20/2015, que dispõe sobre um conjunto de atividades vinculadas ao controle interno municipal, em geral relacionadas ao processo anual de prestação de contas.

2. FUNÇÕES

A Constituição Federal aborda também as principais finalidades dos órgãos de controle interno ao dispor:

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.

Assim, as atribuições da controladoria interna estão relacionadas, em regra, ao acompanhamento e à fiscalização das atividades realizadas pelos gestores públicos,

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

de modo a garantir que a atuação desses últimos se dê em conformidade com a legalidade, o planejamento e a consecução de metas materiais estabelecidas pela própria Administração Pública. A controladoria desponta, em seu desenho constitucional, como indispensável instrumento de gestão interna, tanto no tocante ao acompanhamento da legalidade formal dos atos administrativos, a cargo do Gestor Maior da Instituição, quanto na implementação do programa de governo e avaliação dos resultados obtidos.

Na verdade, sob perspectiva constitucional, a atuação das Controladorias é ainda mais ampla, pois toca indiscutivelmente aos três estágios da ação do Poder Público, conforme preconizado pela Ciência da Administração: planejamento, execução e controle. É imprescindível, em primeiro lugar, a participação das unidades de controle interno na formulação do planejamento da Administração, em especial, nos instrumentos orçamentários do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Na sequência, a UCI atua na fiscalização direta das políticas públicas e dos programas autorizados pela programação orçamentária. Por último, a unidade envolve-se no que se poderia chamar de ações de controle propriamente ditas, ao verificar o atingimento das metas prevista e identificar eventuais problemas no curso da ação administrativa. Os dados obtidos nessas últimas ações de controle retroalimentam o planejamento e auxiliam a Administração na fixação de novas metas e programas. Trata-se, em síntese, do controle interno induzindo o ciclo virtuoso de aprimoramento da gestão pública.

Matheus Carvalho argumenta que o órgão responsável pelo controle interno não possui função consultiva, “mas sim de efetiva fiscalização, orientação e revisão de atos praticados dentro da estrutura do Poder Executivo” (CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 386).

De modo semelhante, porém mais minucioso, Gattringer alega:

[...] o controle interno desenvolvido na Administração Pública responsabiliza-se, em regra, pela “fiscalização” preventiva, contínua e permanente de todos os atos praticados. Assim, a sua função principal é sinalizar ao Administrador Público quanto à possibilidade ou ocorrência de equívocos, erros e desvios, de modo que o Administrador possa adotar medidas que visem impedir ou corrigir as situações que possam causar ilegalidades ou prejuízos ao erário, em tempo oportuno. (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. 93).

Em vista disso, as atividades de controle interno podem ser compreendidas como o “conjunto de métodos, processos e recursos empregados pela própria estrutura interna de produção do ato, com vistas a impedir o erro, a fraude, a ineficiência para realizar com plenitude a legalidade almejada da atuação administrativa” (CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de. **A Lei de Responsabilidade Fiscal como fator determinante para a consolidação do Sistema de Controle Interno**: Definição do entendimento da Separação de Poderes e o princípio da eficiência no “modelo

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

gerencial” de Estado. Revista do Interesse Público. Belo Horizonte: ano 12, n. 62, 2010).

A unidade de controle interno de determinado ente volta-se, portanto, 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. (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).

O controle interno é, de igual forma, 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 de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 881).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, o mais minucioso entre 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;

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

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.

Segundo manifestação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, incluem-se ainda entre as atividades do controle interno:

Prejulgado n. 1900

[...]

8. O controle interno deve atentar para o cumprimento da legislação vigente, com ênfase para a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica Municipal, a Lei (federal) n. 4.320/1964, a Lei Complementar (federal) n. 101/2000 (LRF), a Lei Complementar (estadual) n. 202/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), o Regimento Interno do Tribunal de Contas (Resolução n. TC-06/2001), a Resolução n. TC-16/94 e alterações posteriores, a Lei (federal) n. 8.666/1993 e a legislação local.

9. São atividades próprias do Controle Interno, entre outras, o acompanhamento e o controle, cabendo-lhe, analisar e avaliar, quanto à legalidade, eficiência, eficácia e economicidade, os registros contábeis, os atos de gestão, entre eles: os processos licitatórios, a execução de contratos, convênios e similares, o controle e guarda de bens patrimoniais da Câmara, o almoxarifado, os atos de pessoal, incluídos os procedimentos de controle de frequência, concessão e pagamento de diárias e vantagens, elaboração das folhas de pagamento dos Vereadores, servidores ativos e inativos (se for o caso), controle de uso, abastecimento e manutenção do(s) veículo(s) oficial(is); uso de telefone fixo e móvel (celular); execução da despesa pública em todas suas fases (empenhamento, liquidação e pagamento); a observância dos limites constitucionais no pagamento dos Vereadores e dos servidores da Câmara; a assinatura do Relatório de Gestão Fiscal, junto com o Presidente da Câmara (art. 54 da LRF), assim como, a fiscalização prevista no art. 59 da LRF; alertar a autoridade administrativa sobre imprecisões e erros de procedimentos, assim como sobre a necessidade de medidas corretivas, a instauração de tomada de contas especial e/ou de processo administrativo; executar as tomadas de contas especiais determinadas pelo Tribunal de Contas do Estado; comunicar ao Tribunal de Contas do Estado irregularidades ou

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

ilegalidades de que tenha conhecimento, acerca das quais não foram adotadas quaisquer providências pela Autoridade Administrativa, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, § 1º, CF, art. 113 da CE e arts. 60 a 64 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000), observado o art. 5º da Decisão Normativa n. TC-02/2006; fazer a remessa ao Poder Executivo das informações necessárias à consolidação das contas, na forma, prazo e condições estabelecidas pela legislação vigente.

10. A remessa ao Tribunal de Contas do Estado dos Relatórios de Gestão Fiscal, em cumprimento ao estabelecido nos arts. 54 e 55 da Lei Complementar (federal) n. 101/2000 (LRF), faz-se mediante a alimentação de dados via informatizada, no Sistema e-Sfinge, conforme programa disponibilizado pelo Tribunal de Contas. A comunicação de irregularidades ou ilegalidades de que tenha conhecimento deve ser endereçada à Presidência do Tribunal de Contas, observadas as disposições da Decisão Normativa n. TC-02/2006, de 1º/11/2006, bem como, das normas que regulam a instauração e organização de processos de tomada de contas especial, conforme Instrução Normativa n. TC-01/2001, de 1º/10/2001, deste Tribunal. Deve o controle interno ficar atento às normas editadas pelo Tribunal de Contas, quanto aos procedimentos que devem ser adotados tanto em relação às atividades próprias do controle interno como na condição de auxiliar do controle externo. (TCE/SC, Processo CON-05/01076239, da Câmara Municipal de Palmeira, rel. Conselheiro Moacir Bertoli, j. 30/7/2007).

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, nas situações em que o ente federativo não possua outro setor ou servidor designados especificamente para essas atividades. 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.

A obra “Panorama do Controle Interno no Brasil”, elaborada pelo Conselho Nacional de Controle Interno, 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” (p. 47).

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” (p. 47).

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

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

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” (p. 47). Há, nesse quesito, forte componente democrático, à 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 Complementar n. 131/2009 e da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), que trata do direito coletivo à informação e o fomento à cultura da transparência. Isso porque, segundo o “Manual de Integridade Pública e Fortalecimento de Gestão”, elaborado pela Controladoria-Geral da União, é necessário “garantir que os cidadãos disponham de informações relativas à aplicação dos recursos públicos, assegurar que estejam acessíveis todos os instrumentos legalmente instituídos com o fim de possibilitar a participação popular no controle e no monitoramento das ações governamentais, e desenvolver canais de comunicação e de interação com o cidadão” (p. 12), e cabe ao controle interno exigir que essas informações estejam disponíveis.

De acordo, ainda, com a obra “Panorama do Controle Interno no Brasil” (p.44), 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 a 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”. (OLIVEIRA JÚNIOR, Nilson José. CHAVES JÚNIOR, Oswaldo D. LIMA, Mariomar de Sales. **A controladoria nas organizações públicas municipais: um estudo de caso**. Revista Universo Contábil, Blumenau, v. 5, n. 1, jan./mar. 2009. p. 40).

Recentemente, na esteira de movimento desencadeado em outros Tribunais de Contas pelo País, o TCE/SC editou a Instrução Normativa n. 20/2015, que, ao estabelecer regras para prestação de contas por parte dos órgãos jurisdicionados, valorizou o papel das UCIs na avaliação de informações essenciais dos Municípios.

Nos termos dessa normativa, a estruturação da unidade de controle interno é dever do Estado e dos Municípios, tendo por objetivo a gestão responsável, a transparência, a probidade dos atos administrativos, o cumprimento do planejamento orçamentário e financeiro e a regularidade da gestão. O controle interno estaria, assim, incumbido da verificação da regularidade dos atos de gestão, além do apoio às

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas.

A responsabilidade do órgão central do controle interno engloba atividades de coordenação, planejamento e normatização das atividades de controle, as quais devem estar sempre dirigidas à ideia de risco, isto é, a suscetibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis que afetam negativamente a realização dos objetivos das unidades jurisdicionadas, como falhas, fraudes ou irregularidades em atos e procedimentos ou insucesso na obtenção de resultados esperados.

Ao controle interno cabe realizar também o exame da conformidade e o exame do desempenho, ambos relacionados à sua capacidade de identificar e corrigir falhas e irregularidades. Enquanto a conformidade é averiguada pela análise da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão em relação a padrões normativos e operacionais expressos nas normas e no regulamento aplicáveis, o desempenho relaciona-se à análise da eficácia, eficiência e efetividade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais, incluindo as metas e os resultados definidos nas leis orçamentárias.

Outro ponto que toca à Instrução Normativa 20/2015 trata-se do **relatório do órgão de controle interno**, documento relativo ao exame da prestação de contas, que deve acompanhar as contas anuais do prefeito remetidas ao Tribunal de Contas. O relatório do controle interno deve conter os elementos mínimos previstos naquela norma e certificar a realização da avaliação das contas e da gestão no exercício, registrando os resultados e indicando as falhas e irregularidades verificadas, além das medidas adotadas pelos gestores para a sua correção. Importante mencionar, nesse aspecto, que o controlador interno responde solidariamente ao lado do dirigente máximo da unidade jurisdicionada, e o contador, pela fidedignidade das informações, dos documentos e dos demonstrativos contidos na prestação de contas.

A normativa contempla ainda diversas outras atividades a serem desenvolvidas pelos órgãos de controle, como a orientação para correta arrecadação e aplicação dos recursos públicos, o acompanhamento das metas do plano plurianual e da execução dos programas de governo, a avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração pública, o acompanhamento do cumprimento de limites fiscais, quanto à realização de operações de crédito, inscrições em restos a pagar, dívida consolidada e mobiliária, bem como os referentes à despesa de pessoal. Incumbe também ao controle interno verificar o cumprimento dos requisitos estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000 para a concessão de renúncia de receitas, organizar e executar auditorias das unidades administrativas sob seu controle, dar ciência ao titular da unidade dos atos e fatos irregulares identificados, indicando providências a serem adotadas para sua correção, emitir parecer sobre legalidade de ato de admissão de pessoal ou concessão de aposentadoria e supervisionar a divulgação da prestação de contas de gestão na internet.

Por fim, menciona-se que, quando a autoridade administrativa não adotar as providências necessárias para correção de irregularidade ou instauração de tomada de contas especiais, o controle interno deve representar ao Tribunal de Contas, sob pena

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

de responsabilidade solidária, o que bem denota a recente diretriz do Direito Público brasileiro no sentido da consolidação da **responsabilidade por omissão** dos agentes públicos em razão da inércia diante do ilícito.

3. ESTRATÉGIAS DE FORTALECIMENTO

Tendo em vista a importância das unidades de controle interno na melhoria da gestão pública e na prevenção à corrupção, estudos e debates têm sido promovidos, nos últimos anos, voltados à criação de estratégias de fortalecimento dessas unidades. Como exemplos, podem ser citadas as diretrizes da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) e algumas sugestões da Controladoria-Geral da União.

3.1 Diretrizes da ENCCLA

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) consiste na articulação e na coordenação de projetos de interesse comum envolvendo órgãos e entidades públicas, de todos os níveis da Federação e de todos os Poderes do Estado, bem como da sociedade civil que atuam na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

No ano de 2016, foram definidos 10 eixos de atuação a serem executados pelos integrantes da ENCCLA e, entre as ações ratificadas, a Ação 3 voltava-se à *criação* “de diretrizes para implantação e efetivo funcionamento dos sistemas estadual e municipal de controle interno”, e teve seu produto final aprovado em reunião realizada no último dia 9 de junho de 2016.

Na mencionada reunião, ficaram definidas, como diretrizes da ENCCLA para implementação e funcionamento das unidades de controle interno, **29 propostas**, divididas em eixos temáticos, a seguir deduzidas. Os grifos foram lançados pelos subscritores deste estudo:

Competência e Posicionamento

- 1) Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os Ministérios Públicos, as Defensorias Públicas e os Tribunais de Contas **devem manter Sistema integrado de Controle Interno**, cujas estruturas e competências institucionais contemplem o pleno cumprimento das atribuições previstas no artigo 74 da Constituição Federal e as disposições das respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.
 - 2) A instituição dos órgãos de Controle Interno deve ser preconizada por **lei específica**, na qual estejam estabelecidas as atribuições, as competências, as prerrogativas e a estrutura funcional, e que regulamente a obrigatoriedade de pronta comunicação aos órgãos competentes sobre os casos em que se verifique a ocorrência de crime ou de ato de improbidade administrativa.
 - 3) Os Sistemas de Controle Interno devem contemplar, entre suas
-

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

atribuições, as atividades de **auditoria governamental, correção, ouvidoria e transparência**, abrangendo todos os órgãos e as entidades da **Administração Direta e Indireta**.

4) Os órgãos centrais de Controle Interno devem ser posicionados em **nível hierárquico imediatamente subordinado ao Chefe de Poder** ou aos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos, aos Defensores Públicos-Gerais e aos Presidentes dos Tribunais de Contas, de forma a fortalecer sua independência e caráter estratégico.

Recursos Humanos e Materiais

5) Os órgãos de Controle Interno devem dispor de recursos orçamentários, materiais, tecnológicos e de pessoal **adequados e suficientes** para o desempenho de suas atribuições.

6) O quantitativo de **cargos** necessários ao pleno desempenho das atividades de competência dos órgãos de Controle Interno deve ser **estabelecido em lei**, que fixará a proporção entre servidores de nível superior e de nível médio, consideradas as atribuições e especificidades de cada Ente.

7) As atividades de Controle Interno devem ser desempenhadas por **servidores públicos efetivos**, preferencialmente organizados em **carreira específica**, com remuneração e qualificação apropriadas ao nível de complexidade das atribuições e às responsabilidades inerentes às funções do sistema de Controle Interno.

8) A nomeação do dirigente máximo do órgão de Controle Interno deve ser pautada em **critérios técnicos**, que devem considerar, entre outros, o nível de escolaridade, a formação acadêmica e a prévia experiência em atividades relacionadas à área de controle governamental, processos disciplinares, finanças públicas, gestão de políticas públicas e outras áreas afins.

9) Os cargos de chefia e direção dos órgãos de Controle Interno devem ser, em regra, ocupados por servidores efetivos oriundos de carreiras de auditoria, de Controle Interno ou de outras carreiras afins, de forma a garantir a **independência, a objetividade e o profissionalismo** das atividades executadas pelo órgão de Controle Interno.

10) O provimento dos cargos de chefia e direção dos órgãos de Controle Interno, quando excepcionalmente realizado por meio da nomeação de servidor não efetivo, deve considerar como requisito a necessidade de nível de escolaridade adequado à atividade a ser desempenhada, primando pela nomeação de profissionais com **formação superior e experiência comprovada** nas áreas de controle governamental, processos disciplinares, finanças públicas, gestão de políticas públicas ou outras áreas afins.

11) Os órgãos de Controle Interno devem manter programa permanente de **capacitação** de seus quadros funcionais que garanta a constante

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

atualização de conhecimentos e a adequada execução das atividades afetas ao controle.

Práticas Profissionais

12) Os servidores atuantes nas funções de Controle Interno devem ser regidos por **Código de Ética** específico que contemple, entre outras coisas/situações, disposições relativas à integridade, objetividade, confidencialidade e competência profissional.

13) A atuação dos órgãos de Controle Interno deve ser pautada por **normas profissionais** que confirmem os princípios básicos da auditoria interna, proporcionem uma estrutura adequada para a execução de trabalhos de valor agregado, estabeleçam as bases para a avaliação de qualidade das ações de controle e promovam a melhoria dos processos e das operações organizacionais.

14) As normas profissionais para a prática da auditoria governamental devem observar os **padrões internacionalmente estabelecidos**, a exemplo da Estrutura Internacional de Práticas Profissionais do Instituto dos Auditores Internos (IPPF/IIA) e das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI/INTOSAI), adaptados ao contexto e às peculiaridades dos órgãos do Sistema de Controle Interno.

15) Os órgãos de Controle Interno devem estabelecer formalmente **manuals e procedimentos** que contemplem orientações relativas às etapas de planejamento, execução e supervisão dos trabalhos, além da comunicação dos resultados, do controle de qualidade das ações de controle e do monitoramento das recomendações.

16) Os órgãos de Controle Interno devem estabelecer mecanismos que assegurem a **atuação independente, objetiva e imparcial** de seus servidores em relação aos órgãos e às entidades auditados.

Atividades

17) 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.

18) Os órgãos de Controle Interno devem estabelecer e divulgar, em seu sítio, na rede mundial de computadores, **plano anual de auditoria** com base em critérios de materialidade, relevância e risco, de forma a assegurar a atuação seletiva do Controle sobre os temas mais importantes para a Administração Pública e para a sociedade.

19) Os órgãos de Controle Interno devem buscar a utilização de

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

técnicas informacionais, notadamente as de **cruzamento de bases de dados**, como subsídio ao planejamento e à execução dos trabalhos de auditoria governamental.

20) As atividades dos órgãos de Controle Interno devem contemplar, entre outras ações, as de **orientação e capacitação** aos gestores públicos, com vistas à melhoria dos controles internos primários, ao aprimoramento da gestão pública e à prevenção quanto à má aplicação dos recursos públicos.

21) Os órgãos de Controle Interno devem promover a **transparência** e fiscalizar o cumprimento, pelos órgãos públicos sob sua responsabilidade, das disposições estabelecidas na Lei de Acesso à Informação.

22) Os órgãos de Controle Interno devem atuar como agentes locais de promoção do **controle social**, estabelecendo ações de conscientização e capacitação dos cidadãos, dos conselhos municipais e das organizações da sociedade civil que possam atuar no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos.

23) Os órgãos de Controle Interno devem estabelecer e manter canal para o recebimento de **denúncias**, além de desenvolver mecanismos para seu tratamento, sua apuração e seu reporte dos resultados à sociedade.

24) Os órgãos de Controle Interno devem atuar na apuração de ilícitos e no **processo de responsabilização administrativa** dos agentes públicos e de pessoas jurídicas que mantenham relação contratual ou de outra natureza com o poder público, conduzindo diretamente o processo de apuração ou fiscalizando a atuação dos servidores responsáveis.

25) Os órgãos de Controle Interno devem fomentar a criação e participação em **redes locais**, regionais e nacionais de órgãos de Controle Interno, com a finalidade de promover a troca de experiências, informações e a mútua capacitação em assuntos afetos à sua área de atuação.

26) Os órgãos de Controle Interno devem atuar de forma articulada com **outras entidades de controle** e de defesa do Estado, tais como: Tribunais de Contas, Advocacia Pública e Ministérios Públicos, de forma a racionalizar os trabalhos e promover o contínuo compartilhamento de informações e resultados.

Comunicação dos Resultados

27) Os resultados dos trabalhos devem ser **formalmente comunicados** aos dirigentes dos órgãos auditados, aos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e às Polícias Judiciárias, conforme o caso, por meio de instrumentos que primem pela qualidade da informação e da forma de apresentação dos trabalhos, com observância aos atributos de

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

tempestividade, concisão, coerência, objetividade, convicção e linguagem inteligível e apropriada.

28) Os produtos dos trabalhos devem contemplar **recomendações** com vistas à correção de falhas, ao aprimoramento de processos, dos controles primários ou do marco normativo das atividades auditadas, ou à instauração de medidas apuratórias, conforme o caso, que deverão ser previamente discutidas com os gestores responsáveis por sua implementação e cujo atendimento deve ser monitorado.

29) Os órgãos de Controle Interno devem promover a tempestiva **publicação dos produtos das auditorias**, em sítio eletrônico, na *Internet*, de forma que possibilite a fácil localização e compreensão de seu conteúdo, resguardadas as situações de sigilo estabelecidas em lei.

Contempla-se, nas diretrizes prefixadas pela ENCCLA, a concepção ampla das controladorias como órgão de gestão (aprimoramento dos procedimentos e revisão de metas), controle (repressão ao ilícito; auditoria e relação com o controle externo) e prevenção (recomendações e sugestões).

3.2 Apontamentos da Controladoria-Geral da União

Assim como a ENCCLA também a Controladoria-Geral da União (CGU) têm desempenhado papel de destaque na defesa de controles internos sólidos dentro da Administração Pública brasileira. Com esse intuito, o órgão elaborou o “Manual de Controle Interno”, que apresenta linhas de ação como sugestões para a atividade de controle interno, com a ressalva de que não têm a pretensão de esgotar os assuntos passíveis de análise pelas unidades responsáveis por tal tarefa, que devem ser adaptadas à realidade de cada ente federado.

Nesse sentido, destaca-se o tópico 2.2 do mencionado Manual, que trata das atividades essenciais das Unidades de Controle Interno:

As Unidades de Controle Interno, para atingir as finalidades básicas, devem desempenhar, no mínimo, o seguinte conjunto de atividades essenciais:

- a) a avaliação do cumprimento das metas previstas no âmbito da entidade, que visa a comprovar a conformidade da sua execução;
 - b) a avaliação da execução das ações de governo que visa a comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento;
 - c) a avaliação da execução do orçamento que visa a comprovar a conformidade da execução com os limites e as destinações estabelecidas na legislação pertinente;
 - d) a avaliação da gestão dos administradores públicos, que visa a
-

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e examinar os resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;

e) o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres do respectivo ente federado, que visa a aferir a sua consistência e a adequação;

f) a avaliação das renúncias de receitas que visa avaliar o resultado da efetiva política de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Sugere-se, ademais, que as Unidades de Controle Interno, tão logo estejam adequadamente estruturadas, ampliem suas ações de forma a atuar como instância preventiva de possíveis ocorrências de desvios na aplicação dos recursos, implementando ações de fortalecimento da integridade, de estímulo a práticas de controle social, de transparência e de promoção da ética. Além disso, as Unidades de Controle Interno, a exemplo do modelo adotado pela CGU, podem incorporar também as ações de correção e de ouvidoria, integrando-as com as ações de controle e de prevenção da corrupção. (p. 5-6).

Sobre as atividades desempenhadas pelo controle interno, o Manual enumera o que considera objetos sujeitos ao exame dessas unidades, ou seja, os segmentos administrativos passíveis de fiscalização pelos órgãos de controle:

I. os sistemas administrativos e operacionais de controle interno administrativo utilizados na gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e de pessoal;

II. a execução dos planos, programas, projetos e atividades que envolvam aplicação de recursos públicos;

III. a aplicação dos recursos transferidos a entidades públicas ou privadas;

IV. os contratos firmados por gestores públicos com entidades públicas ou privadas para prestação de serviços, execução de obras e fornecimento de materiais;

V. os processos de licitação, sua dispensa ou inexigibilidade;

VI. os instrumentos e sistemas de guarda e conservação dos bens e do patrimônio sob responsabilidade das unidades da Administração Pública;

VII. os atos administrativos que resultem direitos e obrigações para o Poder Público, em especial, os relacionados com a contratação de

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

empréstimos internos ou externos, assunção de dívidas, securitizações e concessão de avais;

VIII. a arrecadação, a restituição e as renúncias de receitas de tributos;

IX. os sistemas eletrônicos de processamento de dados, suas informações de entrada e de saída, objetivando constatar: a) segurança física do ambiente e das instalações do centro de processamento de dados; b) segurança lógica e a confidencialidade nos sistemas desenvolvidos em computadores de diversos portes; c) eficácia dos serviços prestados pela área de informática; d) eficiência na utilização dos diversos computadores existentes na entidade;

X. verificação do cumprimento da legislação pertinente;

XI. os processos de sindicância, inquéritos administrativos e outros atos administrativos de caráter apurativo;

XII. os processos de admissão e desligamento de pessoal e os de concessão de aposentadoria, reforma e pensão. (p. 11).

É flagrante, aqui, que, na perspectiva do órgão de controle interno do Governo Federal, a controladoria espalha-se sobre todas as áreas da atuação administrativa, direta e indireta, dispondo a enumeração acima do mérito de expor, entre toda vasta gama de tarefas sujeitas ao controle, aquelas mais sensíveis, como a coleta e a fiscalização tributária; as licitações e os contratos administrativos; e o repasse de recursos para o setor privado.

Menciona-se ainda a ênfase dada pela CGU à elaboração de planejamento prévio à realização das atividades cabíveis aos órgãos de controle interno, que aproximaria as auditorias promovidas pela controladoria municipal aos padrões internacionais utilizados pelo órgão federal:

O trabalho realizado pelas Unidades de Controle Interno deve ser adequadamente planejado, atendendo-se, se possível, a seguinte seqüência:

- Exame Preliminar - com o objetivo de obter os elementos necessários ao planejamento dos trabalhos, o servidor do Sistema de Controle Interno deve examinar as informações disponíveis, considerar a legislação aplicável, normas e instruções vigentes, bem como os resultados dos últimos trabalhos realizados e diligências pendentes de atendimento, quando for o caso.

- Elaboração do programa de trabalho - o programa de trabalho consta da ordem de serviço preparada pela área de controle que elabora o plano estratégico e operacional. A elaboração de um adequado programa de trabalho exige: a) a determinação precisa dos objetivos do exame, ou seja, a identificação sobre o que se deseja obter com a auditoria; b) a identificação do universo a ser examinado; c) a definição e o alcance dos procedimentos a serem utilizados; d) a localização do

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

objeto ou entidade examinada; e) o estabelecimento das técnicas apropriadas; f) a estimativa dos homens x horas necessários à execução dos trabalhos; e g) referência quanto ao uso de material e/ou documentos de exames prévios ou outras instruções específicas. (p. 7).

Nesse contexto, a formalização do planejamento concorre para o atendimento das competências desses órgãos, além de direcionar a atuação do controle interno de modo a obstar o desvio de função. Cumpre destacar que a CGU desenvolve, em todo País, valoroso trabalho de capacitação dos agentes locais do controle, com temáticas que envolvem desde técnicas de auditoria até o planejamento da atuação.

O “Manual de Controle Interno” traz ainda sugestões sobre comportamento dos servidores em atividade nas unidades, formas de avaliação dos mecanismos de controle, relevância do controle social para o controle interno e prevê, ainda, procedimentos para ação em cada área de gestão (financeira, recursos humanos, etc.), voltados à prática dessas unidades de controle.

4. PROGRAMA UNINDO FORÇAS

O Programa “Unindo Forças” foi lançado pelo Ministério Público de Santa Catarina, em agosto de 2015, tendo como principais objetivos fortalecer as Unidades de Controle Interno dos Municípios catarinenses e consolidar os fluxos de informação entre as Unidades de Controle Interno e as Promotorias de Justiça, de modo a racionalizar os trabalhos do *Parquet*, o que seria viável pela atuação mais eficiente dos controles internos.

A lógica do programa é cristalina: fortalecer os mecanismos internos de prevenção e correção do ilícito administrativo e, simultaneamente, consolidar rotinas, procedimentos de ação conjunta que permitam também ao Ministério Público refinar seu desempenho na defesa do patrimônio coletivo.

De certa forma, dado seu caráter estruturante e sua abordagem dialógica, o **Unindo Forças** evoca, na seara do patrimônio público, programas semelhantes executados, nos anos 90 e na década passada, em áreas como a Infância e Juventude e a proteção ao Consumidor, também eles voltados para o fortalecimento das instâncias administrativas de tutela dos interesses coletivos.

A inspiração mais imediata para o Programa “Unindo Forças”, todavia, foi um programa semelhante executado pelo Ministério Público do Mato Grosso do Sul, a partir de 2013, com resultados notáveis na estruturação das controladorias municipais e na diminuição do encaminhamento de expedientes ao Ministério Público. De forma correlata, assim como no MS, os debates sobre controles internos foram impulsionados, em Santa Catarina, pela Rede de Controle da Gestão Pública, iniciativa multistitucional que colaborou decisivamente para a conformação do programa.

A estratégia original foi dividida, basicamente, em três fases: 1º) Diagnóstico; 2º) Conscientização e Coleta de Sugestões; e 3º) Ações de Fortalecimento. Após o diagnóstico inicial, confirmou-se a premissa que deu origem ao Programa, qual seja, de

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

que a atuação dessas unidades, em nosso Estado, estaria debilitada.

Por conta disso, confirmou-se a necessidade de construção conjunta de medidas concretas para reorganização das unidades de controle interno, por meio de iniciativas de cunho especialmente preventivo, entre as unidades de controle interno, a Administração Municipal e as Promotorias de Justiça.

4.1 Diagnóstico das Unidades de Controle Interno

No final de 2015, o Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa concluiu o diagnóstico geral das unidades de controle interno (UCIs) dos Municípios de Santa Catarina, primeira etapa do Programa “Unindo Forças” - Programa de Fortalecimento dos Controles Internos Municipais. Dos 295 Municípios catarinenses, 294 responderam ao questionário eletrônico, que buscou realizar o levantamento da situação atual das UCIs municipais, tanto no tocante às condições estruturais como no que se refere ao desempenho da missão constitucional dos órgãos. Os resultados obtidos confirmaram o hiato existente entre a atuação concreta dessas instâncias e a sua relevante missão constitucional.

Isso porque, de acordo com o diagnóstico, quase 80% dos Municípios catarinenses contam com apenas um servidor na área de controle interno e 65% não dispõem de cargos específicos para o desempenho das atividades de controle em seus quadros funcionais. Além disso, em 35% dos Municípios, o responsável pelo controle interno não é servidor efetivo e foi nomeado, na condição de ocupante de cargo de provimento em comissão, para responder pela área.

Em um outro aspecto preocupante, o levantamento aponta que, em 31% dos Municípios barrigas-verdes, a UCI vincula-se a outras áreas administrativas que não diretamente ao Chefe do Poder Executivo, o que implica falta de autonomia para que as unidades de controle fiscalizem o trabalho de outras secretarias municipais, fundações ou autarquias. Ademais, 48% dos controladores internos afirmam dedicar mais de 50% de seu tempo a atividades de rotina; e 69% despendem menos de 20% desse tempo em atividades de auditoria e fiscalização das áreas de gestão sob sua responsabilidade, o que denota um lamentável quadro de desvio de função, no qual a figura nominal do controlador executa, na prática, tarefas burocráticas que não se identificam com as funções de controle.

A defasagem no tocante à execução de atividades de auditoria e fiscalização pode ser ilustrada, ainda, no fato de que 148 Municípios não realizaram qualquer auditoria em 2015, ao passo que 251 cidades não fizeram tomada de contas especial no mesmo período. Pouco mais de 10% dos Municípios realizaram mais de cinco auditorias ou tomadas de contas naquele ano.

A situação se agrava em face da constatação de que 34% dos controladores internos desempenharam atividades em desvio e sem segregação de funções, ou seja, terminaram por gerir práticas e ações administrativas que, na verdade, deveriam fiscalizar, tais como: gestão de convênios, setor contábil, assessoria jurídica, entre outras. Em contrapartida, mais de 70% dos Municípios não possuem órgãos ou

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

comissões específicas para execução de trabalhos de ouvidoria, promoção da transparência e acompanhamento dos processos disciplinares, atividades que, conforme preconizado pelos foros nacionais de debate, deveriam ser vinculadas às controladorias.

Não por acaso, considerando os anos de 2014 e 2015, em mais de 90% dos Municípios de Santa Catarina não houve qualquer tipo de expediente ou comunicação oficial enviada pelos órgãos de controle interno ao Ministério Público. As duas instâncias de combate à corrupção, representativas do controle externo e da tutela dos interesses coletivos e, por outro lado, da autofiscalização da Administração, atuam, como se pode ver, como se não se conhecessem.

O diagnóstico completo da situação das unidades de controle interno no Estado pode ser acessado no *link*: <https://documentos.mp.sc.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=1917>

4.2 Encontros Regionais

Os dados principais extraídos dos diagnósticos foram e estão sendo apresentados em reuniões regionais por todo Estado de SC, promovidas com o apoio da FECAM e das associações regionais de Municípios.

Os primeiros eventos aconteceram, no mês de julho, nas cidades de Criciúma (12/07), Curitiba (13/07), Rio do Sul (14/07), Blumenau (15/07), São Miguel do Oeste (19/07) e Maravilha (20/07). O encontro abarca três etapas distintas: 1º) a apresentação do Programa, dos dados gerais do diagnóstico e de tópicos conceituais sobre os controles internos, a cargo do MPSC e dos representantes convidados da Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas do Estado; 2º) a exposição, a cargo de um Prefeito, um controlador interno e um Promotor de Justiça da região do evento, de suas expectativas e sua experiência pretérita em relação à atuação das controladorias; e 3º) debates entre todos os participantes.

4.3 Sugestões de Atuação

A terceira etapa do Programa marcou o encaminhamento dos dados coletados às Promotorias de Justiça, que receberam, de forma individualizada, as informações referentes às controladorias de seus Municípios.

Simultaneamente o Centro de Apoio enviou aos Promotores modelo de portaria de abertura de inquérito civil e modelo de ofício requisitório, a ser dirigido ao Prefeito Municipal, pelo qual o Promotor local aprofundaria a investigação sobre as condições das controladorias e, ainda, mais importante, averiguaria sob que regras operam algumas áreas sensíveis da Administração Municipal, nas cidades em que a unidade de controle não é operante.

Também nesta fase, com o apoio do Escritório de Ciência de Dados do MPSC e a aplicação da ferramenta *Qlick View*, foram construídos painéis para tabulação dos

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

dados de cada Município e região, o que permitirá o acompanhamento da evolução das informações a respeito de cada controladoria.

Nesta etapa, o principal objetivo das ações de conscientização e da provocação lançada aos Promotores é fomentar iniciativas predominantemente consensuais, no bojo de estratégias e ações concretas para reorganização de unidades municipais de controle interno, no intuito de maximizar a eficiência do órgão. A intenção é suscitar o debate público sobre os controles internos e a decisiva participação dessas instâncias no combate à corrupção. Será de valia, para tanto, o período eleitoral que se avizinha, no qual, por provocação de nossos Promotores de Justiça, os postulantes aos cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador poderão incorporar aos seus planos de ação o fortalecimento das controladorias municipais.

4.4 Objetivos

Fortalecer as controladorias municipais significa, acima de tudo, aprimorar o processo de gestão e aplicação dos recursos públicos.

O reflexo da relevância e da responsabilidade do controle interno na Administração Pública é o fato de a Constituição Federal, no artigo 74, § 1º, ao definir as finalidades do sistema de controle interno, impor aos responsáveis a obrigação de comunicar às agências de controle externo a ocorrência de qualquer irregularidade ou ilegalidade porventura encontrada, sob pena de responsabilidade solidária.

Em vista disso e levando-se em consideração que as irregularidades constatadas pelas unidades de controle interno coadunam-se com atribuições do Ministério Público, é fundamental estreitar o relacionamento entre essas unidades e os órgãos de controle externo, entre eles o *Parquet*.

Ademais, a correção de rumos das controladorias internas municipais tende a propiciar a implementação de mecanismos de fiscalização e prevenção de irregularidades no contexto da própria entidade administrativa, na qual a resposta ao ilícito será sempre mais célere do que a repressão judicial.

O Ministério Público disporá, assim, de um importante aliado na fiscalização da regularidade da aplicação das verbas públicas, à medida que as sindicâncias e auditorias instauradas pelo Controle Interno, caso efetivamente colham indícios de crimes ou atos de improbidade administrativa, terão como destinatário precípua o Promotor de Justiça local. De modo inverso, também o Promotor de Justiça poderá encaminhar aos órgãos de controle interno manifestações que possam ser apuradas por aquelas unidades.

4.5 Propostas de Fortalecimento

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

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

o bom funcionamento dessas unidades, adaptáveis, por evidente, à realidade de cada um dos 295 Municípios catarinenses.

Não se tem a pretensão de impor um desenho preestabelecido de como deve ou não deve ser uma unidade de controle interno, mas tão somente apresentar algumas 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. (CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de Controle Interno**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 160).

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” (CONTI, Jose Mauricio. CARVALHO, André Castro. **O controle interno na Administração Pública brasileira**: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. DPU N. 37 – jan.-fev./2011 – Seção Especial – Teorias e Estudos Científicos).

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 Pironti Aguirre 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 interno 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 base para o implemento das formas de controle possíveis dentro do órgão controlado. (CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de Controle Interno**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 154).

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.

1º) Ato Normativo de Estrutura do Controle Interno: Lei

Nos termos do artigo 37 da Constituição Federal, a Administração Pública deve sempre obedecer a princípios estabelecidos, entre eles o da legalidade. Esse princípio, nos termos da obra de Celso Antônio Bandeira de Mello, implica a “completa submissão da Administração às leis”, isto é, só cabe à Administração aquilo que disposto por lei (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p.104).

À vista desse princípio, também à lei cabe estabelecer a organização administrativa dos entes federativos, isto é, “a estruturação legal das entidades e órgãos que irão desempenhar as funções, através de agentes públicos” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 65).

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

A normatização, no entanto, apesar da previsão constitucional, nem sempre tem sido feita com base em lei. De acordo com os dados obtidos no diagnóstico do Programa “Unindo Forças”, pouco mais de 18% dos Municípios catarinenses não possuem ainda a estrutura do controle interno regulamentada por intermédio de lei. Desses, 12,24% utilizam-se de portarias, decretos ou outros atos administrativos para a mencionada regulamentação e 5,78% não possuem regulamentação sequer por atos infralegais.

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. (CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de Controle Interno**. 3. ed. Belo Horizonte:

Fórum, 2014. p. 162).

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.

2º) 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” (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).

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

Por esse 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”. (CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 386).

No mesmo sentido, Rodrigo Pironti Aguirre de 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. (CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de Controle Interno**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 169).

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

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 estará subordinada, 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.

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. (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).

Sugere-se, conforme estrutura simplificada, o seguinte organograma:

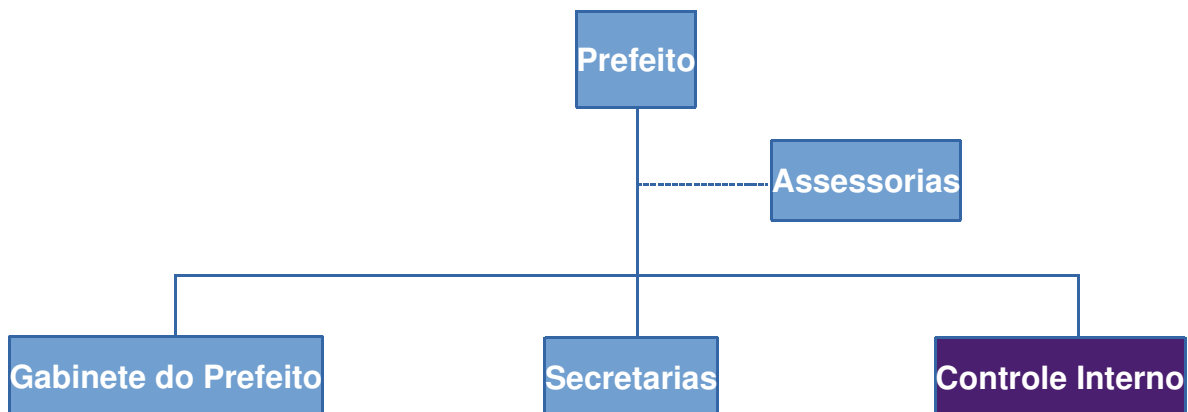


Ilustração 1: Estrutura simplificada. Posicionamento da unidade de controle interno.

3º) 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.

Nesse sentido, Carvalho Filho comenta:

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. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 668-669)

Assim, desde que obedecidas as regras constitucionais para organização funcional e criação de cargos, a decisão de como será organizada 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.

4º) Natureza do vínculo do titular de controle interno: servidor efetivo

Tanto a Constituição Federal quanto a Constituição do Estado se omitem no que diz respeito à 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 defini-la, 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. Dessa 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, II.

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-nos que se trata 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.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina há anos vinha recomendando que o cargo de Controlador Interno fosse provido por servidor em caráter efetivo. Tratava-se, todavia, de mera recomendação, sem caráter vinculativo. Recentemente, aquela Corte de Contas modificou seu entendimento, ao revogar os Prejulgados 1807 e 1935 e alterar o item 4 do Prejulgado 1900, que passou a ter a seguinte redação:

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Prejulgado n. 1900

[...]

4. Nas Câmaras Municipais com reduzida atividade administrativa, após instituição do serviço de controle interno, a execução das atribuições **deverá se conferida a servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo específico de controlador interno, ou servidor de carreira ocupante de cargo diverso**, para assumir função de confiança ou cargo comissionado.

[...] (TCE/SC, Processo CON-05/01076239, da Câmara Municipal de Palmeira, rel. Conselheiro Moacir Bertoli, j. 30/7/2007).

Apesar de a consulta mencionada referir-se somente às Câmaras Municipais, pode-se falar que, por equiparação, interfere também no controle interno exercido dentro do Poder Executivo.

Segundo o relator do Processo CON-15/00034719, que culminou na alteração do mencionado prejulgado, o Conselheiro Julio Garcia, as atribuições de controle interno “devem ser desempenhadas por servidor de carreira, para que haja garantia da manutenção de seu vínculo, mesmo quando aponte irregularidades apuradas no cumprimento da missão constitucional de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente a que está vinculado”.

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 n. 32/2012, 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.

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 hajam 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

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

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” (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).

5º) 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 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. (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).

6º) 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 a estabelecer 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, Rodrigo 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” (CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de Controle Interno**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 160).

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Nessa seara, imprescindível mencionar a Proposta de Emenda à Constituição n. 45/2009, apresentada ao Senado Federal, que objetiva acrescentar o inciso XXIII ao art. 37, com a seguinte redação:

XXIII – as atividades do sistema de controle interno, previstas no art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgão de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreira específica, na forma de lei complementar, e por outros servidores e militares, devidamente habilitados para essas atividades, em exercício nas unidades de controle interno dos Comandos militares.

A última movimentação da mencionada PEC, registrada em abril de 2016, informa sua conclusão para deliberação, em primeiro turno, naquela casa do Congresso, o que, até o momento, não ocorreu. De todo o modo, o texto a ser acrescido à Constituição vem ao encontro dos objetivos do Programa Unindo Forças, em especial por prever as atividades essenciais a serem desempenhadas pelo sistema de controle interno e a criação de carreira específica, a ser estabelecida por lei complementar.

Muito embora esse texto não tenha ainda sido incluído na Carta Constitucional, impõe-se incentivar a criação de um cargo específico para desempenho da mencionada atividade, tanto para que o servidor que assumir a função tenha maior preparo para executá-la, tendo em vista que dará provimento a um cargo para o qual foi selecionado por meio concurso, quanto para evitar que servidores de outras áreas e carreiras sejam afastados de suas atribuições originais para desempenhar atividades diferentes daquelas para as quais foram nomeados.

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, ainda que efetivos, não possuam qualificação para executar a atividade. Carvalheiro e Flores abordam a problemática, nos seguintes termos:

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

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

nem irá funcionar se continuar assim. (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).

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.

7º) Segregação de Funções

As atividades de controle interno, conforme visto no tópico 2 deste estudo, 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.

Não é pertinente, porém, que o controlador interno exerça atividades de execução que deva fiscalizar. É preciso/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.

Sobre o assunto, cita-se manifestação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

Prejulgado n. 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, incisos 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).

Incabível, portanto, que o servidor designado para o exercício do controle interno realize atividades que devem ser por eles fiscalizadas, com especial destaque à função de contador, que comumente é confundida, na Administração Pública, com a função de controle interno. Cavalheiro e Flores comentam a gravidade dessa 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

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

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 organizada sua tramitação de forma a que, obrigatoriamente, uma pessoa ou setor possa detectar erros/fraudes/desperdícios nas fases anteriores. (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).

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.

8ª) 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 se refere aos procedimentos voltados ao controle, de modo a prevenir e orientar o gestor local para o combate aos ilícitos administrativos.

Nesse sentido, 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” (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).

No mínimo, 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 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 procedimentos administrativos básicos. Nesse norte, a UCI desempenharia forte papel de orientação e prevenção à corrupção.

9ª) Atividades de Fiscalização, Correição, Ouvidoria e Transparência

Uma das realidades demonstradas pelo diagnóstico das unidades de controle interno do Estado foi a de que, na grande maioria dos casos, os controladores utilizam-se de menos de 20% do tempo de serviço para as atividades de fiscalização, dedicando-se, quase que integralmente, às atividades de rotina.

Considerando que a fiscalização e o controle constituem finalidades precípuas

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

do órgão, esses dados revelam que algumas dessas unidades cumprem os requisitos legais impostos, sem, entretanto, atingir seu propósito material.

Destaca-se, nesse sentido, que as atividades administrativas de rotina não podem deixar de ser realizadas. Cabe, todavia, melhorar a distribuição do tempo para realização das atividades para que ao menos 50% do tempo de trabalho seja destinado às atividades de fiscalização.

Para isso, cumpre incentivar que o controle interno formule **planejamento** 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” (CASTRO, Rodrigo P. Aguirre de. CARVALHO, Evelyn Freire de. **Guia Prático de Controle Interno na Administração Pública**, AMPCON: 2016. p. 14).

De acordo com o Manual de Controle Interno elaborado pela CGU (2007, p. 24), o planejamento das atividades deve ser consignado em um documento formal, o Plano Anual de Atividades do Controle Interno (PAACI), com base em matriz de risco, que deverá tratar das ações de auditoria interna previstas e seus objetivos e das ações de desenvolvimento institucional e capacitação previstas para o fortalecimento das atividades de controle interno na entidade.

Entre as atividades desempenhadas pela controladoria interna, devem ser contempladas ainda as funções atribuídas ao órgão descritas no tópico 2 deste estudo, como as de correição, ouvidoria e transparência.

Nos Municípios onde não exista órgão correicional específico, é relevante que a unidade de controle interno assuma ou, no mínimo, participe da apuração dos Processos Administrativos Disciplinares, visando a orientar a gestão para manutenção de um corpo técnico qualificado e a efetivar respostas mais céleres aos ilícitos funcionais.

O exercício de atividades de ouvidoria pelo controle interno, quando não há órgão que desempenhe essa função no Município, tende também a aproximar as unidades das demandas populares, conferindo valor ao recebimento de denúncias e às reclamações da população. Ademais, o recebimento de críticas, reclamações e sugestões, pela unidade de controle, propicia o encaminhamento imediato da queixa do cidadão para o órgão administrativo encarregado do tema, viabilizando assim, como regra, a rápida solução do problema.

Do mesmo modo, o acompanhamento da produção de conteúdo e atualização dos portais para observância das normas de transparência, pelo controle interno, é fundamental papel da controladoria, visto que, ao garantir a publicação dos dados e estimular a transparência ativa e passiva, tende a contribuir com o controle social e, reciprocamente, contribui no desempenho de sua própria função.

10º) Comunicações

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Como se viu, a atividade desenvolvida pelas unidades de controle interno municipais, ao acompanhar e fiscalizar a gestão pública, muitas vezes tangencia atribuições do próprio Ministério Público. Importante, por isso, a construção de relacionamento próximo e a 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 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 menos onerosa.

Cumpra, assim, unir forças, para combater a corrupção e defender com eficiência o patrimônio público e a moralidade administrativa.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, é indubitável que as unidades de controle interno dos Municípios são órgãos de dignidade constitucional, cuja instituição e adequada estruturação são tarefas cogentes, imposta por norma de eficácia plena, a ser observada e implantada pelos gestores municipais.

É certo, ainda, que, considerando o quadro atual de degradação da Administração Pública no País, nada obstante o aprimoramento da atuação dos órgãos de controle externo nos últimos, as controladorias municipais podem prover apoio inestimável não apenas ao trabalho dos órgãos de controle interno, mas, no que talvez seja ainda mais importante, no aperfeiçoamento dos mecanismos internos da Administração de prevenção e correção de irregularidades

No entanto, conforme demonstrado pelo diagnóstico geral do Programa “Unindo Forças”, as controladorias municipais, em Santa Catarina, padecem de sérios problemas estruturais, agravados ainda por vícios característicos, como o desvio de função e a inércia administrativa, problemas que lançam contingente considerável das Prefeituras catarinenses em quadro de severo antagonismo com o Texto Constitucional e seu projeto de Administração Pública.

Atento a esses problemas, mas também consciente do relevante papel das unidades de controle interno como parceiras estratégicas do Ministério Público, o Programa “Unindo Forças” propõe o diálogo interinstitucional e o intercâmbio de ideias como fator de aprimoramento das controladorias municipais, desde logo propondo, atento à contribuição de órgãos nacionais especializados na matéria, medidas práticas e concretas de fortalecimento, como estas:

1. criação da unidade de controle interno por meio de lei;
-

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

2. posicionamento da unidade de controle interno de forma a vinculá-la diretamente ao chefe do Poder Executivo, com *status* de secretaria municipal;
3. proporcionalidade entre o quadro funcional da controladoria interna, o número de habitantes do município e a complexidade administrativa do Município;
4. designação de servidor efetivo para o exercício da função de titular de controle interno, seja por provimento em cargo específico, seja pela designação para ocupar função de confiança, a recair sobre agentes aprovados para carreira de controlador/auditor;
5. ampliação da abrangência de atuação da unidade de controle interno para além do Poder Executivo, conferindo-lhe a fiscalização das entidades da Administração Direta, Indireta e das entidades privadas que recebam recursos públicos;
6. criação, por lei, de carreira específica, a ser provida por servidor aprovado em concurso público, com delimitação da área de conhecimento afeta à atividade a ser desempenhada, preferencialmente com formação em nível superior;
7. segregação de funções de execução e as de fiscalização, que não devem ser de incumbência de um mesmo agente;
8. atribuição à unidade de controle interno da possibilidade de elaboração normativa, visando à padronização de procedimentos técnicos e normas de controle, e a expedição de orientações e recomendações sobre a atuação de outros órgãos;
9. realização, pelas unidades de controle interno, de atividades de correição, ouvidoria, auditoria e transparência, aproximando o controle interno, e, por consequência, o próprio Município dos reclames sociais e do controle democrático exercido pelo cidadão eleitor e, ao mesmo tempo, reforçando o poder de gestão da Autoridade Superior sobre seu corpo funcional, meta apenas possível com a evolução dos procedimentos internos relativos aos processos disciplinares dos servidores;
10. fomento do planejamento das atividades finalísticas do controle interno, para que a unidade possa ampliar sua atuação nas atividades de fiscalização, como a realização de auditorias, tomadas de contas, etc.; e
11. fortalecimento do canal de comunicação entre órgãos de Controle Interno e Ministério Público, promovendo a efetiva integração entre essas relevantes e indispensáveis instâncias de proteção ao patrimônio público.

SAMUEL DAL-FARRA NASPOLINI
Promotor de Justiça
Coordenador do CMA

JULIANA GOULART FERREIRA
Técnica do Ministério Público