

# 2022 Controle Interno



**TCE-SP**  
Tribunal de Contas  
do Estado de São Paulo

# 2022

# Controle Interno



**TCE-SP**  
Tribunal de Contas  
do Estado de São Paulo

## Exercício de 2022

### Conselheiros

Dimas Ramalho (Presidente)  
Sidney Estanislau Beraldo (Vice-Presidente)  
Renato Martins Costa (Corregedor)  
Antonio Roque Citadini  
Edgard Camargo Rodrigues  
Robson Marinho  
Cristiana de Castro Moraes

### Secretário-Diretor Geral

Sérgio Ciquera Rossi

### Ministério Público de Contas

Thiago Pinheiro Lima – Procurador Geral  
Celso Augusto Matuck Feres Junior  
Élida Graziane Pinto  
João Paulo Giordano Fontes  
José Mendes Neto  
Letícia Formoso Delsin Matuck Feres  
Rafael Antonio Baldo  
Rafael Neubern Demarchi Costa  
Renata Constante Cestari

### Procuradoria da Fazenda Estadual

Luiz Menezes Neto – Procurador-Chefe  
Denis Dela Vedova Gomes  
Carim José Feres  
Luís Cláudio Manfio  
Jéssica Helena Rocha Vieira Couto

### Auditores

Samy Wurman – Coordenador  
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis  
Antonio Carlos dos Santos  
Josué Romero  
Márcio Martins de Camargo  
Silvia Monteiro  
Valdenir Antonio Polizeli

### Supervisão

Sérgio Ciquera Rossi  
(Secretário-Diretor Geral)

### Coordenação

Paulo Massaru Uesugi Sugiura  
(Diretor Técnico de Departamento – DSF-I)  
Alexandre Teixeira Carsola  
(Diretor Técnico de Departamento - DSF-II)

### Elaboração

Flavio Corrêa de Toledo Jr

### Atualização

Francisco José Pupo Nogueira Filho  
Paulo Massaru Uesugi Sugiura

### Colaboração

Antônio José Viveiros  
José Márcio Ferreira  
Escola Paulista de Contas Públicas  
“Presidente Washington Luís” – EPCP  
Coordenadoria de Comunicação Social – CCS

## **Apresentação**

“O que distingue os Tribunais de Contas do Poder Judiciário? Não é sua estrutura ou a forma de composição de seus membros [...], mas é a sua capacidade de atuação preventiva. E, em uma época em que falamos tanto de eficiência e eficácia, isso é tudo.”

Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin  
Ministro do Superior Tribunal de Justiça

Que fatores contribuem para a ocorrência de erros e ilegalidades na gestão pública? Quais deles podem ser evitados e de que forma? Levantar indagações desse tipo e refletir sobre possíveis soluções também é parte do trabalho de um Tribunal de Contas, que tem a atuação preventiva como um de seus pilares.

Nesse sentido, uma das frentes mais eficientes é composta pelas ações educativas, que conseguem se antecipar a ponto de eliminar irregularidades antes mesmo de sua origem.

Cursos e materiais que permitam a capacitação de gestores e de suas equipes acabam por trazer um duplo retorno à sociedade. Primeiro, de forma imediata, espera-se a redução dos equívocos técnicos na execução orçamentária ou na formulação de um edital de licitação, por exemplo. Segundo, em um efeito indireto, mas não menos importante, órgãos de controle e cidadãos ganham ainda mais legitimidade para cobrar retidão e excelência de agentes políticos e servidores.

Com o objetivo de fortalecer seu caráter pedagógico, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vai ao encontro do jurisdicionado. Em 2022, completamos 26 anos de Ciclo de Debates com Agentes Políticos e Dirigentes Municipais percorrendo o Estado para instruir pessoalmente mais de 8.000 representantes dos 644 municípios de nossa jurisdição. Também viajamos ao interior para uma série de cinco seminários, no segundo semestre, sobre a Nova Lei de Licitações, para cumprir nosso dever legal de capacitar na área de contratações públicas.

Sob essa perspectiva, decidimos atualizar este e outros manuais editados pelo TCESP à luz das alterações legislativas, da jurisprudência atualizada e das recentes instruções do Tribunal. Espero que gestores e ordenadores de despesas tenham a oportunidade de acessar e dedicar o merecido tempo a este material, que só assim cumprirá sua finalidade.

São Paulo, outubro de 2022.

**Dimas Ramalho**  
Presidente

## Sumário

1 A missão pedagógica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.....	6
2 O controle interno da Administração Pública.....	6
3 Razões para normatizar e dar efetividade ao sistema de controle interno.....	9
3.1 Desacertos que poderiam ser evitados pelo controle interno.....	12
3.2 Recomendações ao controle interno nas decisões do TCESP.....	15
4 As atribuições do sistema de controle interno.....	18
5 Os fundamentos legais do controle interno.....	20
6 Normas aplicáveis à auditoria interna.....	22
6.1 Conceitos Básicos de Auditoria Governamental.....	23
6.2 Técnicas de auditoria interna que podem ser usadas pelo controle interno.....	23
6.3 O Relatório de Auditoria.....	24
7. O controlador interno.....	25
8 O planejamento do controle interno.....	27
9 Os procedimentos de avaliação interna.....	28
10 O relatório do controle interno.....	42
11 Bibliografia.....	47

## **1 A missão pedagógica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**

Recentes estudos indicam que a falta de adequada orientação técnica responde por considerável parcela dos desacertos cometidos na gestão do dinheiro recolhido da sociedade.

Diante disso, não poderia esta Casa esquivar-se de sua função pedagógica, que, muito embora não lhe esteja constitucionalmente determinada, é sempre intuito dos que buscam, sinceramente, aperfeiçoar a máquina governamental, melhorando a oferta de serviços à população.

Em vista de essa função ter sido abraçada há mais de duas décadas, e reafirmada em sua missão estratégica, o Tribunal Paulista de Contas promove todo ano dezenas de encontros com agentes políticos e servidores do Estado e dos 644 Municípios jurisdicionados, além de produzir comunicados, cartilhas e manuais destinados aos servidores, gestores e profissionais da área.

Tal qual o que ora se lê, os manuais orientam, de forma clara e objetiva, os que militam na arrecadação e uso do dinheiro público.

Tais cartilhas são periodicamente revistas e ampliadas à luz de mudanças no regramento legal e nos entendimentos jurisprudenciais, notadamente os daqui desta Corte e dos Tribunais superiores da Nação.

Então, nunca são imutáveis, dogmáticas, doutrinárias, as posições ditas nos manuais e cartilhas disponíveis em nossa página eletrônica.

## **2 O controle interno da Administração Pública**

Controlar significa fiscalizar as atividades das pessoas, físicas e jurídicas, evitando que a objetivada entidade não se desvie das normas preestabelecidas ou das boas práticas recomendadas.

E o adjetivo “interno” quer dizer que, na Administração Pública, o controle será exercido por servidores da própria entidade auditada, conforme as normas, regulamentos e procedimentos por ela própria determinada, em consonância, óbvio, com os preceitos gerais da Constituição e das leis que regem o setor público.

Entretanto, controle interno não é a mesma coisa que sistema de controle interno ou unidade central de controle interno.

Na verdade, o controle interno (procedimentos), em essência, é realizado por todo servidor público, em especial pelos que ocupam postos de chefia.

A unidade central de controle interno, por seu turno, é a unidade administrativa responsável por centralizar informações e checar, de forma articulada e integrada, a eficiência de todos aqueles controles setoriais, sob estruturação apresentada em lei local.

Em resumo, o tesoureiro controla a adequação dos saldos bancários, o chefe do posto de saúde controla a eficiência do atendimento médico, o almoxarife controla a exatidão entre os saldos registrados e os estoques físicos, a diretora da escola controla o desenvolvimento de um bom nível de ensino. De seu lado, a unidade central de controle interno verifica, dentre outras atividades, a pertinência e a eficiência de todos esses controles setoriais.

A unidade (central) de controle interno da organização é parte da gestão do sistema ou da estrutura de controle interno da própria entidade. Seu papel é assessorar os gestores, auxiliando-os na identificação de riscos e propondo estratégias para mitigá-los.

Já o sistema de controle interno pode ser definido como um processo efetuado pela administração e por todo o corpo funcional, integrado ao processo de gestão em todas as áreas, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão, dos objetivos e das metas institucionais os princípios constitucionais da Administração Pública serão obedecidos e os seguintes objetivos gerais de controle serão atendidos:

- I. eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;
- II. integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de accountability;
- III. conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição;
- IV. adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

A unidade central de controle interno acompanha basicamente as mesmas atividades financeiras e operacionais fiscalizadas pelos Tribunais de Contas, além de apoiar o controle externo, a cargo dos Tribunais de Contas (art. 74, IV e § 1º da CF), contudo, a sua amplitude de atuação pode ser maior.

Sendo assim e após a necessária regulamentação, o responsável pela coordenação do controle interno afigura-se interlocutor privilegiado da Corte de Contas, compartilhando informações e orientando os administradores nos atos de gestão.

A unidade de controle interno não possui as prerrogativas de decisão do controle externo, ou seja, não julga contas anuais, nem registra admissões e aposentadorias, tampouco aplica multas ou susta atos tidos irregulares. Todavia, detém necessário e essencial papel à boa gestão dos recursos públicos.

Antes da Constituição de 1988, o controle interno era somente exercido pelo Poder Executivo.

Agora, cada Poder estatal dispõe de sua própria vigilância interna, podendo ser integrada à existente nos outros Poderes (art. 74 da CF).

No âmbito do Poder Executivo, cada pessoa jurídica conta com particular unidade de controle interno; então, há uma para a Prefeitura, outra para a autarquia, mais uma para a fundação ou a empresa estatal.

De fato, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (LC nº 709, de 1993) deixa evidente que, na esfera do Poder Executivo, cada entidade dispõe de particular setor de controle interno, articulado com o das demais pessoas jurídicas do Município:

Artigo 26 – Para cumprimento de suas funções, o Tribunal de Contas poderá utilizar-se dos elementos apurados pelas unidades internas de controle da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal.

Não impede, contudo, de os Poderes e Órgãos, mediante ato normativo, no caso uma lei no sentido formal, para assegurar maior segurança jurídica, estabelecer em comum acordo uma estrutura administrativa, por exemplo, alocada na Prefeitura, para responder pelo Sistema de Controle Interno do Município, com atuação em todos os Poderes e Órgãos, embora cada um deles tenha a prerrogativa de estabelecer a sua própria estrutura.

Tal alternativa mostrar-se-ia uma solução viável e econômica para as entidades pequenas, a exemplo de Câmaras Municipais, órgãos da Administração Indireta ou Fundos de Previdência que contam com reduzido número de servidores que, se destacados para exercer a função de controle interno, certamente comprometeriam a segregação das atividades normais com as de controle.

No intuito de melhor conhecer a realidade dos controles internos, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, como coordenador da 7ª ação do programa denominado Fórum de Combate à Corrupção no Estado de São Paulo – FOCCOSP, consubstanciada no fomento, criação, estruturação e capacitação dos órgãos de controle interno dos Municípios, realizou uma pesquisa, respondida por cerca de 1.200 entidades, podendo ser destacadas algumas peculiaridades:

#### **Em relação à estrutura e perfil dos controles internos**

- 92% instituíram o controle interno;
- 77% atuam exclusivamente na própria entidade; 9% têm competência para atuar também nas demais entidades que compõem o Município e 10% em entidades do terceiro setor;
- 84% estão subordinadas diretamente à autoridade máxima da entidade, enquanto 8% subordinam-se à Secretaria da Pasta ou setor equivalente ao primeiro escalão;
- 54% executam as atividades de controle interno em regime de dedicação parcial e 30% com dedicação integral;
- 75% foram designados para executarem atividades de controle interno escolhidos dentre os servidores efetivos; 10% foram providos por meio de concurso público e 10% ocupados por comissionados internos;
- 47% dos servidores do controle interno dividem o ambiente com outros órgãos, enquanto 10% possuem sala própria/exclusiva;
- Em relação às macrofunções do sistema de controle interno, 50% concentram suas atividades na área de controladoria; 24% na auditoria; 7% na ouvidoria e 4% na corregedoria;
- 75% dos servidores que respondem pelo controle interno possuem 05 anos ou mais de atividade profissional na entidade que atuam;
- 74% possuem nível superior ou com pós-graduação e 25% com ensino médio/fundamental;
- 40% declararam que não receberam capacitação nos últimos dois anos.

#### **Em relação aos procedimentos e gestão de riscos**

- 73% não planejam suas atividades por meio de planos de ações anuais;
- Na média, a avaliação dos aspectos contábeis, normativos e operacionais são equitativos, distribuídos uniformemente;
- 88% formalizam relatórios em decorrência dos acompanhamentos realizados;
- 26% encaminharam, nos últimos 2 anos, relatórios de acompanhamentos ao

Tribunal de Contas;

- 74% não utilizam critérios de riscos para desenvolver as suas ações de controle interno;
- 15% emitiram alertas ao gestor em relação ao contingenciamento de despesas de que trata o art. 9º da LRF;
- 5% regulamentaram a Lei Federal nº 12.846/13 (responsabilização administrativa e cagação de funções, com poucos recursos físicos e materiais e com parcela razoável de seus responsáveis sem capacitação permanente, demonstrando, à primeira vista, que as condições ofertadas ainda são incipientes.

Expressiva parcela não planeja as atividades em forma de plano operativo anual, bem como não utiliza critérios de riscos para o desenvolvimento de suas ações.

Assim, denota-se um horizonte amplo e de necessidade de ação contínua no sentido de as Administrações conferirem efetividade aos seus sistemas de controles internos quanto a alocação de recursos humanos, materiais e físicos e, assim, assegurar condições mínimas de atuação.

Imprescindível ainda, além da necessária definição de atribuições, a definição das responsabilidades dos demais setores administrativos em relação ao controle interno, bem como a adoção de critérios de riscos para fins de planejamento, consubstanciado em planos operativos periódicos, de forma a trazer transparência e segurança na atuação dos responsáveis pelo controle interno, somada à contínua necessidade de capacitação de seu quadro.

### **3 Razões para normatizar e dar efetividade ao sistema de controle interno**

Em primeiro lugar, a legislação constitucional e legal é cristalina ao ordenar a operação de sistema de controle interno em cada Poder estatal (vide a farta base legal, no item 5).

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>1</sup>, “O controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu”.

Bem por isso, este Tribunal incluiu nas Instruções nº 01/2020, os seguintes dispositivos que tratam diretamente do Controle Interno:

#### **LIVRO III – DO CONTROLE INTERNO**

Art. 66 – O(s) responsável(eis) pelos controles internos dos Poderes, Órgãos e Entidades mencionados no art. 1º destas Instruções, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do art. 35 da Constituição Estadual, 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, manterão arquivados na origem todos os relatórios e pareceres exarados no cumprimento das funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno, quais sejam:

I - avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos

---

<sup>1</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados;  
II - comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;  
III - comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados;  
IV - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;  
V - apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional;  
VI - em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal; e  
VII - atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

Art. 67 – Os responsáveis pelos Poderes, Órgãos e Entidades, para atendimento ao disposto nestas Instruções, sistematizarão as atividades de controle interno, as quais incluirão, dentre outras, a obrigatoriedade de prestação de informações e esclarecimentos dos setores da Administração mediante o preenchimento de relatórios padronizados para subsidiar o relatório periódico do controle interno.

§ 1º – Deverão ser mantidos à disposição da fiscalização os planejamentos dos roteiros de acompanhamento do controle interno, porventura existentes e aprovados pelo responsável, consubstanciados em planos anuais ou plurianuais.

§ 2º – A adequada instituição do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais.

Art. 68 – Ocorrendo qualquer ofensa aos princípios consagrados no artigo 37 da Constituição Federal, deverá o fato ser comunicado a este Tribunal, impreterivelmente, até 03 (três) dias úteis da conclusão do relatório ou parecer respectivo.

Nesse diapasão, os relatórios anuais de fiscalização apontam se a entidade municipal regulamentou seu sistema de controle interno; se o servidor é de carreira; se emite, periodicamente, relatório quanto às suas funções institucionais, submetendo às unidades administrativas ou ao Gestor para as providências de correções.

O Tribunal de Contas destaca a importância da informação e da comunicação entre as unidades administrativas e a unidade central do controle interno, para que esta consiga produzir os seus relatórios periódicos de avaliações.

Outro ponto sinalizado no referido Comunicado refere-se ao planejamento das atividades de controladoria, consubstanciados em planos anuais ou plurianuais de ação, que ficarão à disposição da Fiscalização.

Ainda, de se recordar que, nos dias de hoje, os gestores municipais têm à frente novas realidades institucionais, sobretudo as várias alterações no ordenamento administrativo e financeiro, o maior rigor fiscalizatório dos Tribunais de Contas e do Ministério Público e as recentes decisões de inelegibilidade dos Tribunais Eleitorais.

Com efeito, em 4 de junho de 2010, foi editada a Lei da Ficha Limpa<sup>2</sup>, incluindo, em diploma anterior<sup>3</sup>, hipóteses de inelegibilidade para assegurar a probidade e a moralidade no exercício dos mandatos políticos.

No tocante ao uso do dinheiro público, aquela disciplina positivou o que já vinha sendo pacificado pelas Cortes Eleitorais, ou seja, a inelegibilidade é decretada quando, na conta rejeitada, tipifica-se “irregularidade insanável que configure ato doloso de

<sup>2</sup> Lei Complementar nº 135, de 2010.

<sup>3</sup> Lei Complementar nº 64, de 1990.

improbidade administrativa e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”<sup>4</sup>.

Já o § 4º-A da Lei Complementar nº 64/90, incluído pela Lei Complementar nº 184/21, indica que “A inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I do caput deste artigo não se aplica aos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares sem imputação de débito e sancionados exclusivamente com o pagamento de multa”.

Diante disto, o Tribunal de Contas, através da Deliberação SEI nº 13122/2021-07, publicada no DOE de 07/05/2022, considerando suas atribuições e as alterações legislativas, definiu:

Artigo 1º – As competências estabelecidas nos incisos II, XII, XVII, XVIII e XIX do artigo 2º da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, permanecem confirmadas, sem qualquer repercussão sobre elas da alteração provocada na alínea “g”, inciso I, do artigo 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, pela inclusão de dispositivo pela Lei Complementar nº 184, de 29 de setembro de 2021.

Artigo 2º – Integrarão a lista dos inelegíveis aqueles que tenham contas julgadas irregulares com imputação de débito.

Parágrafo único – O disposto neste artigo não se aplica:

I – às decisões nas quais houve a imposição de quaisquer das multas previstas na Lei Orgânica deste Tribunal;

II – à emissão de Pareceres de natureza opinativa.

Nesse passo, abundante têm sido as decisões dos Tribunais Eleitorais no sentido de que o déficit orçamentário, o aumento da dívida pública, o mau planejamento orçamentário, a insuficiente despesa anual na Educação, Saúde e com precatórios judiciais, a falta de recolhimentos previdenciários, o não cumprimento dos limites e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal, os repasses excessivos à Câmara dos Vereadores, a falta de fidedignidade das peças contábeis, todos esses desacertos são, sim, insanáveis, conduzindo o dirigente à inelegibilidade, o que lhes fulmina a carreira política.

Por tais razões, fica evidente que as Cortes Eleitorais vêm confirmando os julgados dos Tribunais de Contas, sobretudo quando estes alertam, previamente, os gestores públicos sobre possível desvio da boa conduta fazendária.

De fato, assim noticiou, em dezembro de 2012, o TCESP na sua página eletrônica:

“O Tribunal Superior Eleitoral – TSE, no julgamento do Recurso Especial Eleitoral RESPE nº 8502, considerou que a inobservância aos alertas emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP configura dolo a ensejar a declaração de inelegibilidade de candidato à prefeitura municipal por improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990”.

Assim, os alertas das Cortes de Contas ganham especial significado. Se o Prefeito for alertado que, sob a atual marcha orçamentária, o Município não cumprirá os

---

<sup>4</sup> Art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar 64, de 1990.

25% da Educação ou, talvez, os 15% da Saúde, ou na eventual queda de arrecadação, se adotou as medidas de contingenciamento de dotações, conforme determina o art. 9º da LRF e, mesmo assim, omite-se ele à correção de rota, nesse passo, o desrespeito à Constituição e à lei passa a ter feição intencional, premeditada, dolosa.

Assim, os alertas das Cortes de Contas ganham especial significado. Se o Prefeito for alertado que, sob a atual marcha orçamentária, o Município não cumprirá os 25% da Educação ou, talvez, os 15% da Saúde, ou na eventual queda de arrecadação, se adotou as medidas de contingenciamento de dotações, conforme determina o art. 9º da LRF e, mesmo assim, omite-se ele à correção de rota, nesse passo, o desrespeito à Constituição e à lei passa a ter feição intencional, premeditada, dolosa.

O mesmo efeito é conferido às “Fiscalizações Ordenadas” realizadas desde 2016 e o “Acompanhamento das Contas Anuais de Prefeituras”, ações concomitantes, realizadas durante o exercício, para fiscalizar a realização das políticas públicas, cujos achados são submetidos ao gestor para adoção de providências, quando necessárias.

Diante de tudo o que se disse, resta claro que o gestor municipal deve muito acautelar-se ante as várias e muitas exigências legais que norteiam o emprego do dinheiro público.

Por todos esses motivos, razões não faltam para o administrador público regulamentar, em tempo breve e mediante lei, o até então inoperante esquema de controle interno, valendo-se de funcionários concursados, honestos, de bom relacionamento com os demais e portadores de boa capacidade de aprendizado.

Outrossim, a entidade tem a autonomia para prever e instituir sua estrutura administrativa de acordo com o seu porte e com a devida proporcionalidade para o provimento dos cargos efetivos e de confiança, mensurando a quantidade razoável de servidores, definindo as habilitações e experiências necessárias para o seu preenchimento, além do organograma que melhor atenda aos seus interesses institucionais.

Em suma, esse nível internalizado de controle pode contribuir, e muito, para auxiliar na gestão da organização, na primazia da qualidade do gasto público, além de evitar que o dirigente incorra em desacertos fatais para a sua carreira política.

### **3.1 Desacertos que poderiam ser evitados pelo controle interno**

No juízo das contas anuais, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vem indicando muitas falhas de gestão financeira, que poderiam ser impedidas tivesse o dirigente municipal normatizado e implantado, de forma efetiva, o sistema de controle interno.

Por item de atividade, resume este manual algumas das irregularidades apontadas pelos Relatores dos balanços anuais, que poderiam ser obstadas por uma eficiente estrutura de controle interno:

#### **Planejamento da Gestão Pública**

- O Plano Plurianual (PPA) não indica, por programa de governo, as metas físicas e os custos dos anunciados projetos.
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não se orienta pelos conteúdos exigidos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Exemplo: falta do anexo de metas e prioridades e de critérios para limitação de empenhos e

subvenção de entidades do terceiro setor.

- A Lei Orçamentária Anual (LOA) não detalha até o elemento de despesa, além de permitir, de forma genérica, alteração pelos mecanismos da transposição, remanejamento e transferência, os quais, vale ilustrar, dependem de lei formal específica ou previsão na LDO (art. 167, VI, da CF).
- A Lei Orçamentária Anual (LOA) superdimensionou a arrecadação e, daí, dotações folgadas, vindo isso a ensejar o déficit da execução do orçamento.
- Insuficiente planejamento orçamentário, visto que, na execução, houve exagerado nível de alteração por créditos adicionais.
- Não realização de audiências públicas para discutir os três instrumentos do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA).

### **Gestão das Receitas**

- Cadastros de contribuintes desatualizados e monetariamente defasados. é Falta de segregação entre as funções de lançadoria, arrecadação, fiscalização e contabilidade.
- Renúncia irregular de receitas, sem os rigores do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **Dívida Ativa**

- Baixo percentual de recebimento, em virtude de cobrança ineficiente. é Prescrição ou decadência de créditos.
- Baixas indevidas.
- Diferença relevante entre o valor analítico do Setor de Dívida Ativa e o número sintético da Contabilidade.

### **Multas de Trânsito, CIDE e Royalties**

- Utilização em despesas não previstas na legislação de regência.

### **Aplicação na Educação**

- Receitas do setor empregadas em despesas vedadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (obs.: a falta de aplicação dos mínimos da Educação torna-se falha agravada diante dos prévios alertas desta Corte).
- Não pagamento dos Restos a Pagar até 31 de janeiro do ano seguinte.
- Não aplicação do saldo residual do extinto Fundo do Ensino Fundamental, o FUNDEF.
- Não aplicação dos 10% residuais do Fundeb no primeiro quadrimestre seguinte ao exercício de encerramento.

### **Aplicação na Saúde**

- Receitas do setor utilizadas em despesas vedadas pela Lei Complementar nº 141, de 2012 (obs.: a falta de aplicação dos mínimos da Saúde torna-se falha agravada diante dos prévios alertas desta Corte).
- Não pagamento, até 31 de janeiro do ano seguinte, dos Restos a Pagar liquidados.
- Os dinheiros da Saúde não são todos movimentados pelo respectivo fundo municipal.

**Precatórios Judiciais**

- Insuficiente pagamento frente ao regramento constitucional (falha agravada diante dos prévios alertas desta Corte de Contas).
- Falta de evidenciação contábil da dívida judicial, quer no passivo financeiro (precatórios já vencidos), quer no passivo consolidado (precatórios com vencimentos superiores a 12 meses).

**Outras Despesas**

- Gastos não amparados no princípio da legitimidade, ou seja, sem o lastro do interesse público. São as chamadas despesas impróprias (ex.: promoção pessoal de agentes políticos; anuidades de conselhos profissionais; gastos exagerados e desmotivados em viagens oficiais).
- Baixa confiabilidade da documentação de suporte (notas fiscais rasuradas ou com descrições genéricas, sem identificação de quantitativo ou destinação).
- Despesas empenhadas contra dotações indevidas, daí ensejando não cumprimento da Lei Orçamentária Anual.
- Nota de Empenho com histórico genérico, vago, impreciso.
- Liquidação deficiente da despesa sem documentos hábeis (atestados de medições, atestados sem a comprovação do responsável que recebeu a mercadoria ou o serviço).

**Subsídios dos Agentes Políticos**

- Superação dos limites constitucionais opostos à remuneração do Prefeito e do Vereador.
- Pagamentos irregulares como forma de escapar daquelas barreiras remuneratórias (ex.: concessão de verbas e auxílios de gabinete).
- Acumulação remuneratória por parte do Vice-Prefeito.
- Fixação remuneratória respeitando a Lei Eleitoral.

**Execução Orçamentária**

- Alterações orçamentárias em percentuais superiores ao autorizado na Lei Orçamentária Anual ou por remanejamento, transferência ou transposição sem autorização legislativa.
- Déficit de Execução Orçamentária que, mesmo baixo, aumenta o já razoável saldo da dívida líquida de curto prazo, ou seja, o déficit financeiro (obs.: falha agravada ante os prévios alertas desta Corte de Contas).
- Contabilização menor da despesa, por meio do cancelamento de empenhos liquidados e do não empenhamento de despesas incidentes no exercício (ex.: folha de pagamento e encargos patronais relativos ao mês de dezembro).
- Cancelamento de restos a pagar processados, ocasionando receita escritural fictícia e fabricado superávit financeiro para abertura de crédito adicional.
- Amparo irregular do déficit orçamentário, mediante superávit financeiro alusivo ao regime próprio de previdência ou em saldos de fontes de receitas vinculadas.

**Licitações**

- Editais com cláusulas restritivas, que afastam possíveis concorrentes. É Editais que não priorizam a micro e a pequena empresa.
- Fracionamentos licitatórios.
- Contratação direta por emergência não caracterizada.

**Pessoal**

- Contratações temporárias sem processo seletivo ou sem a caracterização de situação de emergência ou excepcional interesse público.
- Contratações temporárias reiteradas para os mesmos cargos, funções ou atividades ao invés do provimento permanente por meio de concurso público.
- Cargos em comissão sem a descrição das atividades, sem a qualificação para o seu preenchimento e sem os requisitos constitucionais de chefia, direção e assessoramento.
- Excesso de cargos em comissão relativamente aos de natureza permanente.
- Admissões em momento de superação do limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal (95% do teto de cada Poder).
- Gratificações estabelecidas sem critérios objetivos ou concedidas em razão de atribuições inerentes ao cargo (gratificação por curso universitário a procurador jurídico).
- Pagamentos de horas extras sem justificativas ou autorização.

**Ordem Cronológica de Pagamentos**

- Existência de Restos a Pagar liquidados, o que, por si só, já indica preterição na cronologia de desembolsos.
- Alteração da ordem cronológica sem a prévia publicação da justificativa da autoridade competente.

**3.2 Recomendações ao controle interno nas decisões do TCESP**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em suas decisões nos processos de Contas Anuais, reiteradamente, tem emitido recomendações ao Gestor no sentido de instituir, estruturar e de atender as determinações legais e constitucionais previstas para o Sistema de Controle Interno, a saber:

**Implantação e Regulamentação do Sistema de Controle Interno**

**TC-6297.989.16** – “Os trabalhos da fiscalização evidenciaram que o Executivo Municipal não dispõe de responsável pelo Controle Interno, estando o mesmo inoperante, contrariando o disposto no artigo 74 da Constituição Federal, bem como o artigo 35 da Constituição Estadual.

O sistema de controle interno tem papel essencial no aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

A despeito disso, e embora a Prefeitura Municipal tenha instituído o Setor de Controle Interno, as ocorrências registradas pela Fiscalização revelam a necessidade de adoção de providências voltadas ao aprimoramento do setor, objetivando uma atuação mais efetiva e eficiente, medida que fica desde já determinada.”

**TC-2978/026/14** – “No item “A.2 – Controle Interno” há registro de desconformidade de procedimentos adotados pela Edilidade em face da inexistência de regulamentação atinente aos parâmetros e conteúdos de

avaliação peculiares ao setor (Controle Interno).

O apontamento implica em determinação à Origem, para que adote providências necessárias à conformação de seu sistema de controle interno, em atendimento ao artigo 74 da Constituição Federal, bem como ao Comunicado SDG nº 32/2012.”

**TC-035708/026/13** – “Em exame AGRAVO subscrito pelo Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de ... em face do despacho da E. Presidência (publicado no DOE de 07.02.2014) que indeferiu liminarmente, nos termos do artigo 226 do Regimento Interno, o processamento da consulta “acerca da possibilidade de reconhecimento do controle interno da Autarquia dar-se por meio de seus Conselhos Fiscal e Administrativo”. Demais, conforme destacado pelo Gabinete Técnico da Presidência (fls. 37/40) e Ministério Público (fls. 42), a necessidade de implantação de sistema de controle interno em harmonia com as disposições dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal já foi explicitamente consignada via Comunicado SDG nº 32/12.”

**TC-002731/026/12** – “Com relação à reclamada ausência de regulamentação do controle interno, é oportuno esclarecer à Origem que a designação de servidor para a função, e o desempenho de atos próprios do Controle Interno, não supre a essencialidade da formalização do sistema, nos termos do que preconiza o núcleo do Comunicado SDG nº 32/2012. É necessária a normatização protocolar das atribuições, competências, rotinas, procedimentos, prazos e responsabilidades. Nesta conformidade, cabe RECOMENDAR à Câmara Municipal de... que promova a regulamentação do sistema de controle interno, de forma a cumprir na íntegra o disposto no artigo 74 da Constituição Federal.”

**TC-2364/026/12** – “Em relação às impropriedades anotadas no item “Controle Interno”, embora a Câmara tenha anunciado medidas corretivas visando à designação de responsável para ocupar o cargo de Chefe do Controle Interno, por meio da Portaria nº 3/13, a providência noticiada não atende ao disposto no artigo 74 e ao Comunicado SDG nº 32/12. A implantação e o funcionamento do Sistema de Controle Interno são medidas necessárias para a obtenção de resultados efetivos das políticas públicas para a população bem como para a melhoria dos procedimentos administrativos. Assim, determino à Edilidade que atenda à legislação de regência na regulamentação do sistema de controle interno, com a elaboração de relatórios periódicos de suas atividades, e atribua a responsabilidade apenas a servidor do quadro efetivo da Câmara Municipal.”

### **Segregação das funções de controle interno**

**TC-1298.989.16** – “Por outro lado, conforme bem observado pela Fiscalização, as funções de controle interno não se coadunam com as atribuições dos membros da diretoria, haja vista a possibilidade de descumprimento do princípio da impessoalidade. Desta feita, deverá a adequar o seu controle interno para que seja desempenhado por servidor sem vínculo com a diretoria.

**TC-584/026/15** – “Sobre o Controle Interno, a Fiscalização apontou ausência de sistema estruturado que efetivamente permita avaliar as ações da Edilidade sob o enfoque da economicidade, eficiência e efetividade, além do responsável pelo setor acumular diversas funções no órgão, o que poderia gerar conflito de interesses. Dessa forma, advirto a Câmara Municipal de para instituir efetivo controle interno, em atendimento às

disposições contidas nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e artigo 35 da Constituição Estadual e no Comunicado SDG nº 35/2015, que regulamentam a matéria, além de respeitar o princípio da segregação de funções.”

#### **Recomendações do controle interno e providências do gestor**

**TC-4445.989.19** – “O cargo de controlador interno foi atribuído a servidor efetivo que também ocupa o cargo de contador, despenhando as funções de ambos os cargos. A princípio, não há impossibilidade, nos pequenos Municípios, de se nomear um servidor efetivo para desempenhar a função de controlador interno. No entanto, é clara a incompatibilidade de atribuições entre os dois cargos, ficando assim prejudicado o princípio da segregação de funções.

Como agravante, o órgão instrutivo relatou ineficiência do setor, listando uma série de atribuições previstas na Lei Municipal nº 1.526/2015, instituidora do Controle Interno, que não estavam sendo devidamente realizadas.

O controle interno tem papel essencial no aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Portanto, recomendo à Origem que adote providências voltadas ao aprimoramento do setor, objetivando uma atuação mais objetiva e eficiente, bem como designe servidor para exercer exclusivamente a função de controlador interno, obedecendo ao princípio da segregação de funções e garantindo a autonomia necessária para o desenvolvimento de suas atribuições”.

**TC-4342.989.18** – “De forma análoga, é fundamental aperfeiçoar os mecanismos de controle, como forma de retroalimentar o sistema de planejamento municipal com dados sobre onde é preciso aprimorar a gestão. O controle interno é peça não apenas de combate a eventuais desvios, mas, sobretudo, de obtenção de informações sobre o próprio estado da máquina pública, permitindo com isso alcançar maior economicidade, eficiência e efetividade nos gastos públicos. (...) À margem do parecer, determino oficiamento ao Chefe de Poder, determinando-lhe que: adote providências para solucionar as impropriedades apontadas pelo Controle Interno”;

**TC-2134/026/15** – “No que tange à atuação do controle interno, a fiscalização constatou que o Executivo deixou de adotar medidas corretivas em relação a diversas falhas apontadas nos relatórios submetidos pelo controle interno ao gestor.

Em suas razões defensórias o responsável informa que vem adotando medidas para correção de todas as falhas constatadas.

Sobre o sistema de controle interno, é pertinente destacar sua importância para o aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Assim, a despeito das suas alegações, a Origem deve se manter permanentemente vigilante e não ignorar os apontamentos realizados pelo Controle Interno, objetivando regularizar as falhas encontradas

rapidamente e garantir uma ação mais efetiva e eficiente do Executivo, medida que fica desde já determinada.”

#### **Elaborações de relatórios periódicos**

**TC-4427.989.19** – Acolho as propostas do MPC e, à margem do parecer, deve o cartório encaminhar ofício à Prefeitura Municipal determinando-lhe que: Observe o princípio da segregação de funções na nomeação do titular do Controle Interno, bem como adote medidas a fim de aprimorar os relatórios do setor, dando cumprimento ao disposto nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal”;

**TC-2978/026/14** – “Sobre o fato de não terem sido produzidos relatórios periódicos do sistema de Controle Interno, importante destacar que este Tribunal editou em Fevereiro de 2015 Manual Básico intitulado “O Controle Interno do Município”, de grande valia para esclarecimentos sobre o assunto, o qual colaciona em linguagem simples, objetiva e direta, a importância e a necessidade da pronta regulamentação da estrutura de controle interno municipal, a ser sempre integrada por servidores do quadro efetivo.

Em seu item 10 – O RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO, destaca orientações para confecção da peça, ressaltando que sua periodicidade poderá ser regulamentada por ato próprio do Gestor, com sugestão de que seja estabelecido um intervalo mínimo, podendo ser confeccionada em períodos mensais, a depender do cenário interno existente e dos pontos de controles que a entidade identifique como pontos fracos, sensíveis ou de relevância.

Também sugere que o relatório seja finalizado com um quadro-resumo, ofertando, ao dirigente, visão panorâmica da execução operacional, orçamentária, financeira e patrimonial do quadrimestre (fls.81/85).

Ora, tal certificação deve ser materializada por meio da produção de laudos periódicos que demonstrem a fiscalização exercida pelo sistema de controle, até para que se possa atestar a regularidade dos procedimentos examinados em âmbito interno. Nessas condições, acompanho as manifestações da ATJ e MPC, e, com base no artigo 33, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, voto no sentido de serem julgadas regulares, com ressalvas, as contas da Câmara Municipal de ..., relativas ao exercício de 2014, recomendando ao Legislativo que elabore relatórios periódicos com os resultados apurados pelo sistema de controle interno.”

## **4 As atribuições do sistema de controle interno**

Determinadas no art. 74 da Constituição e no art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as atribuições do Controle Interno podem ser entendidas sob a redação que segue:

- Avaliar o cumprimento das metas propostas nos três instrumentos que compõem o processo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (art. 74, I, da CF e art. 75, III, da Lei 4.320, de 1964). Exemplo: se a LDO propôs a construção de duas escolas e uma creche, deve o Controle Interno observar o atingimento dessa intenção.
- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art. 74, II, da CF e art. 75, I, da Lei 4.320, de 1964). A modo do art. 77 da Lei 4.320, essa verificação será prévia (antes de o ato financeiro produzir efeitos), concomitante (ao longo da execução do ato financeiro) e subsequente (após a realização do ato financeiro em certo período de tempo). Exemplos: havia

suficiência de dotação na abertura do procedimento licitatório? O pagamento da despesa aconteceu após o efetivo recebimento do material ou serviço? O empenho do gasto onerou a adequada verba de orçamento? O adiantamento foi feito a servidor e, não, a agente político? A Câmara Municipal está adimplindo os limites constitucionais da despesa total, remuneração dos Vereadores e folha de pagamento?

- Comprovar a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art. 74, II, da CF). Exemplo: a construção do posto de saúde está de acordo com o cronograma físico-financeiro? Tal projeto era a solução mais econômica para enfrentar o problema de saúde naquela região do Município?
- Comprovar a adequada aplicação dos recursos entregues a entidades do terceiro setor (art. 74, II, da CF). Exemplos: as instituições subvencionadas vêm empregando os dinheiros tal qual dito nos planos de trabalho? A prestação de contas é composta por confiável documentação fiscal? O atendimento terceirizado está cumprindo as metas físicas e qualitativas? O salário dos dirigentes não está acima da realidade de mercado?
- Assinar o Relatório de Gestão Fiscal em conjunto com o Prefeito ou o Presidente da Câmara Municipal e, também, com o responsável pela administração financeira (art. 54, parágrafo único, da LRF).
- Atentar se as metas de superávit orçamentário, primário e nominal devem ser cumpridas (art. 59, I, da LRF). Exemplo: ante uma considerável dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), a marcha orçamentária sinaliza um superávit orçamentário para o exercício em curso? Fez o Tribunal de Contas recomendação para que tal acontecesse?
- Observar se as operações de créditos se sujeitam aos limites e condições das Resoluções 40 e 43/2001, do Senado (art. 59, II, da LRF).
- Verificar se os empréstimos e financiamentos vêm sendo pagos tal qual previsto nos respectivos contratos (art. 59, II, da LRF).
- Analisar se as despesas dos oito últimos meses do mandato têm cobertura financeira, o que evita, relativamente a esse período, transferência de descobertos Restos a Pagar para o próximo gestor político (art. 59, II, da LRF).
- Verificar se está sendo providenciada a recondução da despesa de pessoal e da dívida consolidada a seus limites fiscais (art. 59, III e IV, e 66 da LRF).
- Comprovar se os recursos da alienação de ativos estão sendo despendidos em gastos de capital e, não, em despesas correntes; isso, a menos que lei municipal permita destinação para o regime próprio de aposentadorias e pensões dos servidores (art. 59, VI, cc art. 44, ambos da LRF).
- Constatar se está sendo satisfeito o limite para gastos totais das Câmaras Municipais (art. 59, VI, da LRF). À vista do porte populacional do Município, as Edilidades podem gastar entre 3,5% e 7,0% da receita tributária ampliada do ano anterior (art. 29-A da Constituição).
- Verificar a fidelidade funcional dos responsáveis por bens e valores públicos (art. 75, II da Lei 4.320, de 1964). Exemplo: a comprovação do adiantamento foi regularmente feita pelo servidor responsável? Não foram desviados dinheiros da Tesouraria ou bens de consumo do Almoxarifado?

## 5 Os fundamentos legais do controle interno

O Controle Interno acha-se previsto na Constituição Federal e Estadual, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Federal nº 4.320, de 1964, no Decreto-lei nº 200, de 1967, na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em Instruções desta Corte.

O marco inicial do Controle Interno acha-se disposto na Lei nº 4.320, de 1964, em seus arts. 76 a 80.

A Constituição Federal, por sua vez, previu que a fiscalização no Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, juntamente com a novidade da criação do Sistema de Controle Interno mantida de forma integrada entre os Poderes da Federação (arts. 31 e 74), reproduzido na Constituição Paulista em seu artigo 50.

Depois, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio detalhar outras incumbências para o órgão do Controle Interno, como a obrigatoriedade de participação do responsável pelo controle interno nos relatórios de gestão fiscal e de fiscalização dos preceitos daquela norma (arts. 54 e 59).

Na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (LC nº 709, de 1993), o Controle Interno objetiva-se como segue:

Artigo 15 – Estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas e só por decisão deste podem liberar-se de sua responsabilidade:

(...)

Parágrafo único – O Tribunal de Contas, em suas decisões, levará em conta a responsabilidade solidária ou individual dos ordenadores ou gestores de despesa e dos que as efetuarem em desacordo com a ordenação ou com as normas legais ou regulamentares, bem como os que tiverem sob sua guarda bens ou valores públicos, ou forem responsáveis pelo controle interno.

Artigo 26 – Para cumprimento de suas funções, o Tribunal de Contas poderá utilizar-se dos elementos apurados pelas unidades internas de controle da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal.

Artigo 38 – (...)

Parágrafo único – Antes do pronunciamento dos responsáveis de que trata este artigo, a tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados deverá ter sua regularidade certificada pelo controle interno do órgão ou unidade a que estiver vinculado.

Em nossa própria normatização, as Instruções nº 01/2020 dispõem regras de controle interno, em especial nos arts. 66 a 68, as quais orientam sobre as atribuições e providências internas a serem seguidas pelas entidades, como padronização de procedimentos, elaboração de planejamento (plano de atuação do controle interno), dentre outras. Importante destacar que, conforme descrito nos diplomas legais citados, a responsabilização do controle interno está prevista em vários dispositivos e como tal, é função de relevante importância e inerente à gestão administrativa.

Além disso, a depender da atuação do controlador interno, nos casos de

omissão intencional, este poderá responder juntamente com o ordenador de forma solidária na medida de sua participação.

Em tramitação, um texto legal merece destaque no cenário normativo dos controles internos, é ele: o PLS nº 229/2009.

O Projeto de Lei Complementar aprovado pelo Senado nº 229/2009, intitulado “Projeto de Lei da Qualidade Fiscal”, cujo autógrafo enviado à Câmara dos Deputados para apreciação complementa em capítulo próprio maiores atribuições ao sistema de controle interno, além daquelas previstas no artigo 74 da Constituição Federal:

- proteger o patrimônio público;
- promover a confiabilidade das informações contábeis, financeiras e operacionais;
- estimular a aderência às políticas da Administração Pública;
- suprimir controles e demais ritos administrativos que se evidenciem como meramente formais, como duplicação ou superposição de esforços, ou ainda cujo custo exceda os benefícios alcançados;
- mitigar os riscos inerentes à gestão, racionalizando os procedimentos e otimizando a alocação dos recursos humanos, materiais e financeiros;
- apoiar o aperfeiçoamento das práticas administrativas do respectivo órgão, contribuindo para a identificação antecipada de riscos e para a adoção de medidas e estratégias de gestão voltadas à correção de falhas, ao aprimoramento de procedimentos e ao atendimento do interesse público;
- orientar os gestores quanto à utilização e à prestação de contas de recursos transferidos a entidades públicas e privadas por meio de convênios, acordos ou termos de parceria;
- assessorar os gestores quanto ao cumprimento das normas de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e das normas referentes a aposentadorias e pensões; e
- prestar informações ao superior hierárquico do órgão ao qual está vinculado administrativamente sobre o andamento e os resultados das ações e atividades de sua unidade, bem como sobre possíveis irregularidades encontradas no âmbito da gestão pública.

Incorpora, portanto, ao cenário legal dos controles internos a gerência dos riscos, além de consolidar o seu papel fundamental na avaliação da gestão da entidade.

A proposta legislativa define que o sistema de controle interno abrangerá as seguintes funções específicas, integradas entre si:

- Ouvidoria, que fomentará o controle social e a participação popular, por meio do recebimento, registro e tratamento de denúncias e manifestações do cidadão sobre os serviços prestados à sociedade e sobre a adequada aplicação de recursos públicos;
- Controladoria, que subsidiará a tomada de decisão governamental e propiciará a melhoria contínua da qualidade do gasto público, a partir da modelagem, sistematização, geração, comparação e análise de informações relativas a custos, eficiência, desempenho e cumprimento de objetivos;
- Auditoria, como instrumento visando a prestação de contas, que avaliará ações implementadas pela Administração Pública segundo critérios previamente

definidos e adequados, com o fim de expressar uma conclusão quanto ao funcionamento de políticas públicas para a gestão responsável e para a sociedade;

- Correição, que terá a finalidade de apurar os indícios de ilícitos praticados no âmbito da Administração Pública e de promover a responsabilização dos envolvidos, por meio dos processos e instrumentos administrativos tendentes à identificação dos fatos apurados, à responsabilização dos agentes e à obtenção do ressarcimento de eventuais danos causados ao erário.

Esse cenário normativo em transformação reafirma a importância do sistema de controle interno como instituto de gestão na Administração Pública e de função essencial de Estado.

Outra norma, em vigor, e de extrema relevância, que disciplina o regime das compras públicas é a Lei Federal nº 14.133/2021, que estabeleceu requisitos aplicáveis aos órgãos de controle interno quanto às normas de organização administrativa, além de reafirmar as prerrogativas de amplo acesso aos documentos da contratação e de auxílio ao fiscal do contrato.

Destacou-se em capítulo próprio, a partir do artigo 169, em forma de “três linhas de defesa”, uma série de autoridades ou instituições responsáveis pelo controle das contratações públicas, com condutas a serem adotadas em determinadas situações.

Primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade (inciso I). Estes são aqueles que elaboram os editais, conduzem e homologam o certame licitatório, com atribuições de conduzir e revisar seus próprios atos, corrigindo-os de ofício.

Segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade (inciso II). Nesta linha, busca-se o apoio da consultoria ou da procuradoria jurídica e das estruturas setoriais de controles internos, quando existentes, para a verificação dos aspectos técnicos, legais e de economicidade do ajuste.

Terceira linha de defesa, feita por órgão central de controle interno da Administração e Tribunal de Contas. Pressupõe-se que a entidade tenha instituído uma controladoria geral interna, com estrutura suficiente para proceder a revisão dos atos de contratações.

A Nova Lei de Licitações ao estabelecer linhas de defesas não tratou de subordinação entre instituições ou de imposição de fases sequenciais de controles, mas de esclarecer sobre competências e atribuições inerentes às estruturas administrativas existentes, onde tais “linhas” estão distribuídas conforme o organograma hierárquico de cada órgão e não como uma imposição obrigatória de etapas do procedimento de compras públicas, mesmo porque no caso de pequenas entidades, haverá limitação para identificar a segunda e a terceira linha de defesa para o controle interno, dada o insuficiente quadro de pessoal.

## **6 Normas aplicáveis à auditoria interna**

Após vários debates, encontros e seminários entre técnicos dos Tribunais de Contas do Brasil, da Controladoria Geral da União (CGU), do Conselho Federal de

Contabilidade e, também, com vários especialistas em auditoria pública e privada, após essa intensa discussão, o Instituto Rui Barbosa e a Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) publicaram, em 16 de novembro de 2010, as Normas de Auditoria Governamental (NAGs).

Tendo em conta aquele trabalho coletivo, sintetiza este manual certas normas que poderiam ser aproveitadas pela unidade de controle interno do Município:

## 6.1 Conceitos Básicos de Auditoria Governamental

- **Erro:** ato não voluntário, não intencional, resultante de desconhecimento técnico, imperícia, imprudência, desatenção ou má interpretação na elaboração de documentos, registros ou demonstrações. Existe aqui culpa, pois não há intenção de causar dano ao Tesouro.
- **Fraude:** ato voluntário intencional, referente à omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, informações, registros e demonstrações. Existe dolo, pois há intenção de causar dano ao erário.
- **Gestão Pública:** sempre em prol do interesse coletivo, administração de pessoas e recursos, baseada nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e economicidade (LIMPE).
- **Programa de Auditoria:** plano de ação contendo os procedimentos a serem aplicados nos trabalhos do controlador.
- **Relatório de Auditoria:** documento técnico de que se serve o controlador para relatar suas constatações, conclusões e recomendações.
- **Ética Profissional:** praticará ato de descrédito o controlador que omitir fato importante, dele conhecido, mas não evidenciado no relatório.

## 6.2 Técnicas de auditoria interna que podem ser usadas pelo controle interno

Aproxima-se das mais modernas técnicas utilizadas pelas instituições superiores de controle com modelos voltados para a avaliação das estruturas de controle interno e de gerenciamento de riscos – a metodologia Coso<sup>5</sup>, criado por um comitê de órgãos de auditoria nos Estados Unidos para ajudar empresas e outras organizações a avaliar e aperfeiçoar seus sistemas de controle interno.

São as abordagens que podem ser utilizadas pelo controlador interno:

- **Mapeamento de riscos:** identificação de eventos ou das condições que possam afetar os objetivos e metas planejadas, reduzir a eficiência dos processos, negar cumprimento às normas ou a qualidade das informações contábeis. Ex.: a) tendência de queda de arrecadação e descumprimento das metas fiscais, a provocar recomendação de contingenciamento de dotações; b) procedimentos não cumpridos com prejuízo na eficiência dos processos de trabalhos.
- **Exame e comparação de livros e registros:** cotejamento entre números sintéticos e analíticos. Ex.: a) comparação entre as cifras analíticas do Setor da

---

<sup>5</sup> *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).*

Dívida Ativa com os valores anotados nos Balanços Patrimonial e Econômico;  
b) comparação do saldo da conta contábil com o valor inscrito nos balanços;  
c) identificação do valor correto de determinada conta, constatando uma inexatidão frente aos valores informados ao Sistema Audep.

- **Exame Documental:** apurar a validade e a autenticidade de documentos da administração financeira. Ex.: as especificações da Nota de Empenho coincidem com as informações possibilitadas pelo comprovante fiscal: nome do credor, histórico, valor?

- **Inspeção Física:** visitas para comprovar a existência, as características e as condições do objeto em foco. Ex.: a) frente aos registros analíticos, verificar a exatidão do estoque de Almoxarifado, Bens Permanentes e Tesouraria; b) a obra existe de fato? c) os pagamentos são compatíveis com a fase atual da obra? d) a subvencionada entidade revela adequado atendimento ao público-alvo?

- **Mapeamento de processos:** processo de acompanhamento técnico, utilizado como ferramenta gerencial e de comunicação que tem por finalidade ajudar a melhorar os processos existentes ou de implantar uma nova estrutura voltada para processos, ajudando a entidade a enxergar os pontos fortes, fracos e aumentar a eficiência dos procedimentos. Ex.: a) a utilização de sistemas informatizados de processos no lugar dos processos físicos.

- **Confirmação Externa ou Circularização:** obter, de fonte externa, informações sobre a regularidade de atos financeiros de valor relevante. Ex.: telefonar para o emitente de nota de manutenção de veículos oficiais, no escopo de constatar a real existência do prestador de serviços.

- **Conferência de Cálculos:** verificar a exatidão das somas, deduções, produtos, divisões, sequências numéricas, aplicação de taxas; isso, mesmo quando os números são processados eletronicamente. Ex.: alusivo a contrato de terceirização de serviço municipal, está correto o reajuste do valor mensal?

- **Entrevista ou indagação:** consulta junto a pessoas que atuam dentro ou fora da Administração para aferir a eficácia, eficiência e efetividade dos serviços públicos. Ex.: as mães de alunos estão satisfeitas com o ensino oferecido aos seus filhos? Os usuários dos serviços de Saúde estão sendo bem atendidos? Os alunos apreciam a merenda escolar?

### 6.3 O Relatório de Auditoria

A redação do relatório de auditoria interna deve ser:

- **Clara e Simples:** a informação deve ser revelada de forma objetiva, simplificada, em linguagem de fácil compreensão, sem explicações exaustivas, possibilitando a qualquer pessoa a entender, ainda que não versada na matéria. Quando necessário, os termos técnicos serão esclarecidos em nota de rodapé.

- **Precisa:** a informação deve estar livre de incertezas; não deve expor dúvidas ou obscuridades que causem interpretações diversas das pretendidas.

- **Oportuna:** a informação deve ser divulgada em tempo hábil para que as medidas corretivas sejam tempestivas e, portanto, efetivas.

- **Imparcial:** a informação deve ser fiel aos fatos, com neutralidade; sem emissão de juízo de valor.

- **Completa:** embora objetiva e concisa, a informação deve estar inteira, acabada, terminativa, sem omissões ou supressões.
- **Conclusiva:** a informação deve permitir a formação de opinião sobre os fatos relatados.
- **Construtiva:** a informação deve expressar providências para melhorar a gestão financeira e operacional da entidade de governo. Não se deve utilizar expressões duras, ofensivas, adjetivadas, tampouco comentários desnecessários, inoportunos ou depreciativos.

## 7. O controlador interno

No organograma da entidade municipal, a estrutura de controle interno deve estar diretamente vinculada ao dirigente máximo; na Prefeitura, o Prefeito; na Câmara dos Vereadores, o Presidente da Mesa Diretora; nas administrações indiretas, os titulares dessas entidades, sejam Presidentes, Diretores-Presidentes ou Superintendentes.

Sendo assim, os periódicos relatórios do controle interno servirão, num primeiro momento, de orientação e oportunidade de correção às unidades administrativas controladas e, na ausência de consenso, submetidas àquelas autoridades para as providências cabíveis.

Para conferir efetividade ao sistema de controle interno, é recomendável que este seja instituído por lei, nela previstas as incumbências desse órgão, o perfil e o processo de escolha dos controladores internos, bem como os deveres e, sobretudo, as fundamentais garantias funcionais desses servidores, os quais não poderão ser transferidos ou ter seu trabalho impedido por qualquer agente político.

Nas pequenas entidades, de pouca movimentação financeira, para elas um único servidor pode responder pelo Controle Interno, com a possibilidade de o servidor ou a estrutura administrativa responder por todos os poderes e órgãos que compõem o ente governamental.

De seu turno, entidades cujo volume de atividades de controle interno comportem dedicação exclusiva, o cargo de controlador interno deveria ser criado por lei específica e ser provido mediante específico concurso público.

Para tanto, é necessário mensurar a quantidade ideal da estrutura do órgão de controle interno em razão das atividades que serão desenvolvidas por este setor, podendo ser conferido o status de Secretaria, Departamento, Divisões ou Seções.

Até que tal estrutura administrativa não esteja formalizada, é necessário que a atividade seja exercida por servidor efetivo, ainda que sob designação, em face das garantias mínimas que são inerentes a esse tipo de servidor. Sob tal cenário, a normatização daquele controle interno pode dispor, entre outros aspectos, sobre:

- tempo de serviço necessário para seus componentes, nele comprovando honestidade, ética, bom relacionamento com os demais colegas, e interesse em aprender o conjunto dos encargos operacionais e financeiros do respectivo órgão ou entidade;
- hipóteses de incompatibilidade ou impedimento baseadas, por exemplo, na Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal, bem como situações que configurem conflito de interesses, que ferem a autonomia que deve dispor o Controlador.

Estabelecido o Controle Interno, cada Secretaria deverá designar uma pessoa responsável para atender o Controlador com as informações que este solicitar. Em regra, não poderão ser negadas ao responsável pelo Controle Interno, exceto naquelas situações que extrapolam suas funções.

Ainda sobre a designação de servidores para ocupar o cargo de Controlador Interno, é importante lembrar que existem limitações constitucionais, legais e jurisprudenciais acerca do assunto. Além disso, por meio da norma local, poderá o legislador prever outras hipóteses de incompatibilidade ou impedimento baseadas em laços de parentesco ou outros tipos de vínculos aplicáveis ao exercício da função.

Destacamos que, em regra, o Controlador Interno deve ocupar cargo específico, criado por lei e provido através de concurso público, evitando-se situações de criação de cargos comissionados ou funções gratificadas. Nos termos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, transitada em julgado em 17/09/2020, quando da análise do Recurso Extraordinário nº 1.264.676, sob relatoria do eminente Ministro Alexandre de Moraes, restou decidido o seguinte acerca do tema:

Da interpretação da norma constitucional, **está claro que tanto os cargos em comissão, como as funções de confiança, se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se podendo incluir, nesse contexto, atividades meramente burocráticas, operacionais ou técnicas.** Pressupõem, ainda, uma relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.

(...)

Ora, da leitura acima, **verifica-se que o cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança**, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento.

(...)

Desse modo, ainda que o acórdão recorrido defenda que o entendimento firmado por esta CORTE no Tema 1010 deva ser aplicado apenas na hipótese de cargo em comissão, o fato é que o artigo 37 da Constituição Federal não faz qualquer distinção ao limitar o exercício tanto dos cargos em comissão, quanto das funções de confiança/gratificadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Assim, **considerando a natureza técnica do cargo de Controlador Interno** criado pela Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de Belmonte – SC, **mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II, da Constituição República**, segundo a qual “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”.

(...)

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º da LC 22/2017, do Município de Belmonte/SC, na parte em que estabeleceu o provimento dos cargos de Diretor de Controle Interno e de Controlador Interno por meio de cargo em comissão ou função gratificada.** (Grifamos).

Existem ainda limitações de conflito de interesse e que ferem a autonomia que deve dispor o Controlador. Como exemplo, a recomendação para que o servidor responsável pelo Controle Interno não faça parte de comissões de licitação, sindicância, processo administrativo, inventário, atividades político-partidárias, entre outros.

Ainda nesse aspecto, a normatização deverá dispor sobre a qualificação do Controlador em grandes cidades, que será graduado com ensino superior em áreas correlatas a Administração, Ciências Contábeis, Direito, Gestão de Políticas Públicas, Economia ou outras áreas de conhecimentos que envolvam em sua grade curricular a área da Administração Pública, podendo ser cumulado com experiência mínima de tempo de atividade na atividade correlata.

Indispensável o treinamento dos controladores internos, podendo valer-se a entidade dos seminários ofertados por esta Casa e de seus comunicados, cartilhas e manuais.

Segundo pesquisa desenvolvida por duas técnicas do Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>6</sup>, “conclui-se que os recursos humanos qualificados e capacitados tecnicamente, com experiência em Administração Pública, atualizados, comprometidos com a Instituição, independentes em sua atuação profissional, que tenham um bom relacionamento com os demais servidores e que tenham, acima de tudo, uma postura ética e moral são os principais responsáveis pelo sucesso de um Sistema de Controle Interno”.

Ainda, dizem aquelas autoras, “constatamos também que o êxito das atividades exercidas por responsáveis pelos setores de Controle Interno na área pública, em especial nos Municípios, está diretamente relacionado ao grau de conhecimento da legislação e das normas que disciplinam suas atividades”.

## 8 O planejamento do controle interno

Na fase do planejamento, é possível ter-se um quadro preliminar da situação orçamentária, financeira, operacional, patrimonial, processos e procedimentos adotados pela entidade municipal, enfim uma análise dos cenários interno e externo, daí identificando os pontos de vulnerabilidade.

Essa análise possibilitará que sejam detectadas fraquezas ou ameaças a fim de que seja possível mensurar a relevância dos riscos identificados, que permitirá: a avaliação da probabilidade de sua ocorrência, a forma como serão gerenciados, a definição das ações a serem implementadas para prevenir a sua ocorrência ou minimizar seu potencial e a resposta ao risco, indicando a melhor decisão a ser tomada.

Outro fator, senão o mais importante de todos, o plano operativo anual de controladoria, elaborado previamente ao exercício de aplicação, onde identificará, além dos pontos essenciais já determinados na legislação, tais como os limites e condições da LRF, da aplicação dos mínimos constitucionais na educação e saúde, outros pontos de controle, a partir de uma determinada metodologia ou decisão estratégica.

Apartir de então, serão eleitos os segmentos onde o Controle Interno concentrará mais energia. São os chamados pontos de interesse ou de controle.

---

<sup>6</sup> Ana Christina Vieira Magalhães e Elen Ribeiro Guimarães.

Baseada nos anteriores relatórios do Controle Interno e, também, do Controle Externo (TCESP), nos votos dos Conselheiros sobre as contas anuais de, ao menos, três exercícios anteriores, nos alertas do Sistema AudeSP e, ainda, em denúncias e representações apresentadas por cidadãos ou Vereadores, ou nos pontos fracos e ameaças detectados pelo mapeamento de riscos, o planejamento interno (plano operativo anual) tem as seguintes vantagens:

- Identifica pontos fracos e ameaças nos cenários interno e externo;
- Auxilia a valoração da possibilidade de ocorrência e do grau de impacto do risco ou ameaça detectada;
- Auxilia nas medidas de minimização ou eliminação de riscos;
- Clarifica objetivos e, portanto, a extensão e a profundidade dos exames;
- Identifica a metodologia aplicável ao caso e os papéis de trabalho a serem utilizados;
- Reduz o grau de esquecimento e de omissão;
- Torna a gestão dos riscos transparente e facilita a comunicação entre os setores envolvidos com o processo de trabalho controlado;
- Funciona como instrumento de monitoramento e avaliação dos resultados.

De mais a mais, o controlador interno deverá ter sempre à disposição os seguintes instrumentos legais:

- Lei Orgânica do Município;
- Leis que criaram os fundos especiais e entidades da Administração indireta do Município;
- Regimento Interno da Câmara;
- Código Tributário Municipal;
- Lei do Regime Jurídico Único dos Servidores;
- Plano Plurianual;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Lei Orçamentária Anual;
- Lei que instituiu a estrutura administrativa do Município;
- Decreto que instituiu a estrutura orçamentária do Município;
- Lei reguladora da contratação por tempo determinado;
- Lei do regime de adiantamento;
- Plano de Carreira do Magistério;
- Leis reguladoras de Conselhos do Controle Social.

Haja vista a imensa área de atuação do controle interno, torna-se imprescindível planejar as suas atividades baseando-se em função da materialidade e relevância dos pontos de controle, escolhidos, de preferência, mediante mapeamento e avaliação dos riscos identificados, a fim de subsidiar os pontos de controle a serem acompanhados no plano de atuação (Plano Operativo Anual), conforme orientação editada em Comunicados e prevista em Instruções deste Tribunal.

## **9 Os procedimentos de avaliação interna**

Procedimento é o conjunto de ações e instruções disciplinado e formalizado

por meio de instrumentos específicos, claros, objetivos e emitidos por autoridade competente que busquem um adequado grau de segurança.

Os procedimentos de avaliação interna são exames que revelam a atual situação operativa dos vários setores de atuação pública e dos muitos aspectos da administração financeira.

Cabe à Administração adotar manuais de rotinas e procedimentos, claramente determinados, que considerem as funções de todos os setores do órgão/entidade, a definição de responsabilidades e o acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas, de forma a avaliar o alcance dos objetivos, bem como o cumprimento da legislação vigente.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo assinalou a obrigatoriedade de os gestores sistematizarem as atividades de controle interno, incluindo, dentre outras, a obrigatoriedade de prestação de informações e esclarecimentos dos setores da Administração mediante o preenchimento de relatórios padronizados para subsidiar o relatório periódico do controle interno.

Dentre as atividades, limites legais, procedimentos, processos, enfim os pontos de acompanhamento do responsável pelo controle interno, é salutar que, uma vez definidos os temas que serão avaliados, sejam documentados em forma de planos periódicos, anuais ou plurianuais e, de preferência, aprovados pela autoridade máxima da entidade.

Assim e sob a forma de quesitos, oferece este manual roteiro exemplificativo sobre os pontos a serem supervisionados pelo controlador interno e respondidos pelos servidores responsáveis dos setores que desenvolvem a atividade ou detêm a informação:

#### **Plano Plurianual (PPA)**

- Por programa de governo, apresenta despesas de capital e programas de duração continuada para quatro anos?
- Tais conteúdos estão orientados por metas físicas e custos estimados?
- Houve debate em audiências públicas, nos moldes do art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal?
- As audiências públicas foram realizadas em locais, datas e horários que possibilitaram a participação da sociedade, tais como finais de semana ou fora do horário comercial e com ampla divulgação?
- A audiência foi aberta na Internet também?
- Há atas que comprovam a realização daquelas audiências?
- O PPA encontra-se disponível na página eletrônica do Município, tal como quer o art. 48 da sobredita disciplina fiscal?

#### **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**

- Existe anexo estabelecendo, por programa de governo, as metas e prioridades para o ano seguinte?
- Tais ações acham-se municiadas por metas físicas e custos estimados?
- Há critérios para limitação de empenho e repasses a entidades do terceiro setor (art. 4º, I, “b”, “f”, da LRF)?
- Há autorização para o Município auxiliar o custeio de despesas próprias da União e do Estado (Ex.: gastos de operação do quartel da Polícia Militar, do Tiro de Guerra, do Cartório Eleitoral, do Fórum; art. 62, I, da LRF)?

- Há orientações gerais para elaborar o orçamento-programa (Ex.: despesas de propaganda e publicidade comporão específica categoria programática; proibição de compra de automóveis para uso de agentes políticos; autarquias e fundações se sujeitarão aos limites fiscais de fim de mandato)?
- A LDO contém o anexo de metas fiscais (Obs.: sem esse anexo, o Prefeito fica sujeito à multa equivalente a 30% de seus vencimentos anuais – art. 5º, II da Lei de Crimes Fiscais)?
- Houve debate em audiências públicas, nos moldes do art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal?
- Há atas que comprovam a realização daquelas audiências?
- As audiências públicas foram realizadas em locais, datas e horários que possibilitaram a participação da sociedade, tais como finais de semana ou fora do horário comercial e com ampla divulgação?
- A audiência foi aberta na Internet também?
- A LDO encontra-se disponível na página eletrônica do Município, tal como quer o art. 48 da sobredita disciplina fiscal?

### **Lei Orçamentária Anual – LOA**

- O orçamento agregou receitas e despesas da Administração direta (Prefeitura e Câmara), autarquias, fundações instituídas ou mantidas pelo Município e empresas estatais dependentes (art. 165, § 5º, I, da CF)?
- As empresas estatais autônomas, não dependentes financeiramente da Prefeitura, revelaram sua política de investimentos (art. 165, § 5º, II, da CF)?
- Foram incluídos novos projetos sem que os antigos contassem com verba orçamentária (art. 45 da LRF)?
- O orçamento foi detalhado até o elemento de despesa (art. 15 da Lei 4.320, de 1964)?
- O orçamento inclui autorização genérica para transposições, remanejamentos e transferências (Obs.: permissão irregular conquanto esses três mecanismos solicitam autorização legislativa, por exemplo, na LDO)?
- Há recursos para ações voltadas à criança e ao adolescente, em obediência ao art. 227 da Constituição e ao art. 4º, parágrafo único, “d”, da Lei Federal n.º 8.069, de 1990?
- Foi prevista Reserva de Contingência para suprir passivos ocasionais, contingentes, descritos no anexo de riscos fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (art. 4º, § 3º e art. 5º, III, ambos da LRF)?
- Os precatórios dos mapas dos Tribunais de Justiça e Trabalho estão todos alocados nas respectivas dotações?
- O orçamento legislativo atende aos limites constitucionais à despesa total, remuneração do Vereador e folha de pagamento?
- Há anexo mostrando: a) compatibilidade com as metas fiscais da LDO; b) perda financeira à conta de renúncias fiscais que persistam na vida financeira do Município; c) medidas para compensar influências negativas sobre o resultado da execução orçamentária, fruto de nova renúncia de receita ou do aumento da despesa obrigatória de caráter continuado (art. 5º, I e II da LRF)?
- Houve debate em audiências públicas, nos moldes do art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal?
- Há atas que comprovam a realização daquelas audiências?

- As audiências públicas foram realizadas em locais, datas e horários que possibilitaram a participação da sociedade, tais como finais de semana ou fora do horário comercial e com ampla divulgação?
- A audiência foi aberta na Internet também?
- A LOA encontra-se disponível na página eletrônica do Município, tal como quer o art. 48 da sobredita disciplina fiscal?

### **Plano Municipal de Resíduos Sólidos, de Saneamento Básico e de Mobilidade Urbana**

- Tais planos foram elaborados segundo o querer das leis de regência?

### **Enfoque Operacional**

- Quais os projetos governamentais cujas metas físicas estão bem abaixo do proposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?
- Quais os projetos governamentais cujos custos estão bem acima do previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?
- Quais setores governamentais têm apresentado insuficientes indicadores de gestão (nota no IDEB, índices de evasão escolar, repetência, mortalidade infantil, mortalidade neonatal, posição no Índice Paulista de Responsabilidade Social, entre outros)?
- Em relação aos índices temáticos que compõem o índice de efetividade da gestão municipal – IEGM<sup>7</sup>, quais foram os resultados com nota “C+” (em fase de adequação) ou “C” (baixo nível de adequação)?

### **Gestão da Receita Municipal**

- Emitiu o Tribunal de Contas alerta notificando que a receita não vem se comportando tal qual o esperado, o que exige contenção da despesa não obrigatória?
- O Cadastro Fiscal Mobiliário e Imobiliário está organizado e atualizado? é A Planta Genérica de Valores está atualizada?
- Existe sistema integrado com cartórios de registro de imóveis para evitar sonegação do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI?
- O que produziu a fiscalização tributária do Município?
- Houve falta de contabilização de receita (Obs.: tal se apura à vista de comparações com os extratos bancários do Município)?
- De que forma os bancos conveniados informam a arrecadação diária à Contabilidade do Município?
- Há segregação de funções entre os setores de Lançadoria, Arrecadação, Fiscalização e Contabilidade, inclusive nas permissões de acesso do sistema, com identificação do usuário e registro das transações efetuadas?
- Houve retenção do ISS e do IR sobre o pagamento de serviços? é Está sendo cobrado ISS sobre atividades cartoriais e bancárias?

### **Gestão da Dívida Ativa**

- Nos três últimos exercícios, qual a média de recebimento frente ao saldo do ano anterior?

---

<sup>7</sup> Resultados do IEG-M podem ser vistos no link: [https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieq\\_m%3Aiegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero](https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieq_m%3Aiegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero)

- O sistema eletrônico de registro é confiável? Tem senhas e filtros que impedem baixas fraudulentas? Há segregação de perfis e níveis de acesso para as etapas de registros de inscrição, baixa, cancelamento? Emite relatórios com os nomes dos usuários e as ações executadas?
- Quais as providências para cobrança amigável (chamamentos individuais, protesto em cartório, acordos na Comarca, inserção de boleto de dívida no carnê atual)?
- Os valores inscritos estão sendo contabilizados?
- Os valores sofrem, todo ano, atualização monetária?
- Há diferença entre os valores analíticos do Setor da Dívida Ativa e os sintéticos que figuram no Balanço Patrimonial?
- Por que foram cancelados certos créditos tributários? Houve prescrição quinquenal de créditos?
- O Município terceiriza a cobrança da dívida ativa?
- Em Processos de Contas anteriores, fez o Tribunal de Contas específicas recomendações para tal área?

### **Aplicação de Recursos na Educação**

- O Tribunal de Contas fez alerta notificando que o Município pode, até fim do ano, não atingir os mínimos constitucionais e legais do setor?
- As receitas da Educação estão sendo empregadas em alimentação infantil, uniformes escolares, precatórios judiciais, insumos e equipamentos da merenda escolar, pagamento da merendeira terceirizada, construção e operação de bibliotecas e museus, bem como em outras despesas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino, exemplificadas no manual “Aplicação no Ensino” ([www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br))?
- O recebimento de bens e serviços é atestado por servidor especialmente designado pelo responsável do órgão municipal da Educação (Secretário, Diretor ou Coordenador)?
- A documentação da despesa educacional está separada dos outros gastos da Prefeitura?
- Sob determinação do Tribunal de Contas, está sendo utilizada a parcela faltante do Fundeb de anos anteriores?
- Há ainda residual saldo financeiro do extinto Fundo do Ensino Fundamental, o FUNDEF? Por que não foi ainda utilizado nesse nível de aprendizado?
- Houve melhora na nota obtida no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB?
- Houve melhora no agregado Educação do Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS?
- Houve melhora na nota obtida no tema I-Educ do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM do TCESP?
- No Portal do Cidadão do Tribunal de Contas, o gasto per capita com merenda e transporte escolar aproxima-se da média estadual?
- As recomendações do Tribunal de Contas e do Conselho Municipal de Educação estão sendo acolhidas?
- Os pagamentos são autorizados pelo responsável local da Educação (Secretário, Diretor ou Coordenador)?
- As disponibilidades de caixa dos recursos da Educação são identificados e

escriturados de forma individualizada (art. 50, I da LRF)?

- A documentação da despesa do Fundeb vem sendo disponibilizada ao respectivo Conselho Social?
- Elaborou e adequou o Município o seu Plano Municipal de Educação em consonância com as estratégias, diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional e Estadual de Educação (art. 8º da Lei 13.005/2014)?
- Há Plano de Carreira e Remuneração do Magistério?
- Há professores que recebem menos que o piso remuneratório nacional?
- As folhas de pagamentos foram assinadas por todos os membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social?

### **A eficiência do Controle Social da Educação**

Conforme Manual “Novo Fundeb Perguntas e Respostas”, temos que:

“A Emenda Constitucional nº 108, de 2020, criou o novo Fundeb (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), agora permanente (art. 212-A, I, da CRFB/88), que objetiva estabelecer comandos de exclusivo interesse da Educação brasileira. Tal disposição está vigente desde o dia 1º de janeiro de 2021 e caracteriza-se pela ampliação do investimento e pela maior eficiência na alocação de recursos.

O diploma regulamentador do novo Fundeb é a Lei nº 14.113, de 2020, que disciplina a forma de apurar o complemento federal para Estados e Municípios, além de estabelecer critérios de ponderação entre as várias etapas e modalidades da Educação básica, a transparência, bem como a fiscalização exercida pelos conselhos de acompanhamento e controle social, de acordo com o que preceitua o art. 212-A, X, da CRFB/88”.

Os que estão mais próximos do governo local e deste são usuários diretos de seus serviços, tais agentes do controle social podem indicar ao Controle Interno rumos mais certos, sobretudo agora, quando a Lei Federal nº 14.113, de 2020, melhor qualifica o Conselho do Fundo da Educação Básica (Fundeb), assegurando-lhe atribuições objetivas e, mediante o afastamento da influência política do Poder Executivo, garante-lhe considerável autonomia operacional.

De fato, tal diploma confere estabilidade de emprego aos servidores que integram o Conselho, facultando-lhes isenção no dever de testemunhar sobre informações obtidas no exercício desse controle.

À vista de tal contexto, pode o controlador interno verificar os seguintes quesitos:

- Os recursos do Fundeb vêm sendo movimentados em conta bancária específica, na forma do disposto no art. 69, § 5º, da Lei Federal nº 9.394/96?
- O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb vem acompanhando e controlando a distribuição, a transferência e a aplicação de recursos do Fundo, nos termos do art. 33 da Lei Federal nº 14.113/20? O Poder Executivo vem oferecendo apoio material e logístico ao Conselho do Fundeb?
- Houve a abertura de crédito adicional, de até 10%, para ser aplicado no 1º quadrimestre do ano subsequente, de saldo não aplicado do Fundeb?
- O Conselho Fundeb é composto pelos membros definidos no art. 34 da Lei Federal nº 14.113, de 2020?
- Há participantes do Conselho que, de forma imprópria, são tesoureiros,

contadores ou funcionários de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou ao controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, desses profissionais (art. 34, § 5º, inciso II do diploma mencionado)?

- Tal colegiado se reúne periodicamente para apreciar a utilização dos recursos do Fundeb?
- Em tais reuniões, o que se apurou de irregular na gerência dos recursos educacionais?
- Quais as principais deficiências do ensino administrado pelo Município? Os professores têm feito, com regularidade, cursos de aperfeiçoamento?
- A Prefeitura franqueia os relatórios financeiros do Fundeb, além de possibilitar visitas a obras escolares e aos serviços de transporte escolar (art. 34, § 1º, inciso IV do diploma mencionado)?
- O Conselho de Alimentação ou da Merenda Escolar foi instituído e é composto por representantes do Poder Executivo, dos Trabalhadores da Educação, alunos, Pais de Alunos e da Sociedade Civil eleitos e com mandato temporário?
- O Conselho de Alimentação Escolar acompanha a aplicação do teste de aceitabilidade da merenda nas unidades escolares?
- A merenda escolar oferecida está de acordo com o cardápio aprovado pelo nutricionista responsável técnico?
- Os hábitos alimentares dos alunos são respeitados?
- Os locais, o estado de conservação, o armazenamento, a validade, a preparação e a distribuição dos alimentos estão em condições de higiene adequadas?
- Há atas de reuniões do Conselho de Alimentação Escolar?
- Há Regimento Interno e Plano de Ação do Conselho de Alimentação Escolar?

Em 2016, uma “fiscalização ordenada” do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, realizada em 200 unidades escolares (estaduais e municipais) em 180 Municípios simultaneamente, constatou que 41% das condições de transporte da merenda preparada noutro local não eram adequadas, 15% dos refeitórios não atendiam as condições de higiene e limpeza, 17,50% não contavam com refeitório para os alunos, 89% não tinham alvará da vigilância sanitária no prazo de validade, 36,50% dos alimentos não estavam estocados adequadamente e 38,50% não tinham controle de itens estocados<sup>8</sup>.

#### **Aplicação em Ações e Serviços de Saúde**

- O Tribunal de Contas fez alerta notificando que, até o fim do ano, o Município pode não atingir o mínimo constitucional (15% da receita de impostos)?
- As receitas da Saúde estão sendo empregadas em despesas vedadas pela Lei Complementar nº 141, de 2012?
- As recomendações, se emitidas, do Tribunal de Contas e do Conselho Municipal de Saúde estão sendo acatadas?
- Houve melhora no agregado Saúde do Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS?

---

<sup>8</sup> [https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/tcesp-final-fiscalizacao\\_escolas-2016.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/tcesp-final-fiscalizacao_escolas-2016.pdf)

- Houve melhora na nota obtida no tema I-Saúde do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM do TCE/SP?
- O recebimento de bens e serviços é atestado por servidor especialmente designado pelo responsável do órgão municipal da Saúde (Secretário, Diretor ou Coordenador)?
- Além da despesa mínima de 15%, prevê o Município aplicar o valor cancelado, no ano anterior, a título de Restos a Pagar não liquidados?
- Os dinheiros da Saúde são todos movimentados pelo respectivo fundo municipal?
- Bancados pela União e Estado, os convênios estão sendo aplicados adequadamente?
- Os saldos bancários da Saúde comparecem individualizados no Balanço Patrimonial do Município (art. 50, I da LRF)?

### **Gestão de Precatórios Judiciais**

- Emitiu o Tribunal de Contas alerta sobre insuficiente pagamento judicial?
- O último mapa orçamentário e a anterior dívida judicial estão sendo pagos conforme as mais recentes determinações do Supremo Tribunal Federal – STF?
- Toda a dívida judicial está devidamente contabilizada no Balanço Patrimonial?
- O registro analítico de precatórios contém as seguintes informações: data do ajuizamento, número do precatório, tipo da causa julgada, nome do beneficiário, valor do precatório a ser pago, data do trânsito em julgado, número e data do empenho e data do efetivo pagamento?
- Houve acordos locais de parcelamentos? Foram registrados na Justiça? Estão sendo honrados?

### **Despesas Gerais**

- O Município está realizando despesas tidas impróprias (Obs.: o manual “Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral” oferece exemplos de gastos que ferem o interesse público: a) falta de modicidade nos gastos em viagem oficial (custo elevado com refeições e hospedagem; número despropositado de participantes); b) promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, em afronta ao art. 37, § 1º da Constituição; c) pagamento de multas pessoais de trânsito; d) pagamento de anuidade de servidores em conselhos profissionais como OAB, CREA, CRC, entre outros; e) gastos excessivos com telefonia celular; f) distribuição de agendas, chaveiros, buquês de flores, cartões e cestas de Natal, entre outros brindes; g) festas de confraternização dos funcionários públicos; h) assinatura de TV a cabo e revistas que não veiculam temas ligados à Administração Pública?
- Relativas à criação, expansão e aprimoramento da ação governamental, as despesas foram instruídas com estimativa trienal de impacto orçamentário-financeiro e por declaração de compatibilidade com o PPA e a LDO (Obs.: do contrário, o gasto é tido não autorizado, irregular e lesivo ao patrimônio público; art. 15 da LRF)?
- Atendem à específica lei municipal, os dispêndios sob regime de adiantamento?
- Na prestação de contas de adiantamentos, o nome da empresa coincide com o CNPJ e o ramo de atividade, informados ambos em [www.sintegra.gov.br](http://www.sintegra.gov.br)?
- As Notas de Empenho estão detalhadas até o nível do elemento de despesa?

- A liquidação do gasto obedeceu ao que segue:

*a) O responsável pela liquidação está claramente identificado, mediante aposição de carimbo que revele nome e número de documento oficial (RG ou registro funcional)?*

*b) Os recibos de serviços identificam o prestador, mediante os seguintes elementos: nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS?*

*c) As obras e serviços de engenharia são recebidos por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado (art. 73, I, "b" da Lei nº. 8.666, de 1993)?*

*d) As ordens de pagamento são assinadas pelo ordenador da despesa (art. 64 da Lei nº. 4.320, de 1964)?*

### **Encargos Sociais**

- Dispõe o Município do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP? ã Dispõe o Município do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS?

- Os valores recolhidos ao sistema próprio de previdência, ao INSS e ao FGTS são compatíveis com o tamanho da folha de pagamento?

- Os valores recolhidos ao PASEP são compatíveis com a magnitude da receita?

- Os parcelamentos previdenciários estão sendo cumpridos? ã As dívidas previdenciárias estão todas contabilizadas?

### **Execução Orçamentária**

- Emitiu o Tribunal de Contas alertas quanto a possível tendência de déficit e insuficiente pagamentos de restos a pagar nos autos do processo de acompanhamento da gestão fiscal?

- Oriundas do Regime Próprio de Previdência, receitas e despesas têm sido afastadas na análise do resultado da execução orçamentária? (Obs.: do contrário, ter-se-á um irreal indicador de exercício; haverá artificioso lastro para outras despesas, que não as de aposentadoria e pensão).

- Para avaliar tal qual faz a Corte de Contas, o resultado orçamentário da Administração direta (Prefeitura e Câmara) tem sido analisado sem as receitas e despesas da Administração indireta (autarquias, fundações e estatais dependentes)?

- Quando o Município é simples intermediário de recursos da União ou do Estado, as receitas têm sido contabilizadas de modo extraorçamentário?

- O cancelamento de Restos a Pagar gera, de modo inconveniente, uma receita orçamentária? (Obs.: malgrado o art. 38 da Lei Federal n.º 4.320/1964, o correto é o procedimento independente da execução orçamentária).

- Tem-se recorrido a elevado nível de alterações orçamentárias por meio de créditos adicionais ou mediante transposições, remanejamentos e transferências? (Obs.: tal hipótese revela mal planejamento orçamentário, contrariando princípio básico de responsabilidade fiscal).

### **Repasses a Entidades do Terceiro Setor**

- Entidades impedidas pelo Tribunal de Contas, pelo Poder Judiciário ou penalizadas por entidades repassadoras estão sendo subvencionadas pelo erário?

- As transferências sujeitaram-se aos critérios estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?

- As entidades subvencionadas estão cumprindo as metas físicas e indicadores

qualitativos do convênio?

- As entidades subvencionadas oferecem boas condições de funcionamento?
- Está além da realidade de mercado o salário dos dirigentes das entidades do Terceiro Setor?
- As contas estão sendo regularmente prestadas?
- As despesas respeitam os objetivos pactuados no convênio?
- O Controle Interno emite parecer conclusivo sobre a regularidade da prestação de contas?
- As entidades divulgam as informações relativas ao objeto do repasse na Internet?
- Em balanços anteriores, fez o Tribunal de Contas particulares recomendações para tal item de atenção?

### **Licitações e Contratos**

- Os Editais estão conforme as Súmulas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo?
- O objeto da licitação foi bem definido?
- Relativamente à despesa total, tem sido elevado o nível de contratações diretas (dispensas ou inexigibilidades), a indicar desvio do constitucional princípio da licitação?
- A entidade vem realizando muitos aditamentos contratuais?
- Nas dispensas licitatórias por valor, faz a entidade pesquisa junto a pelo menos três fornecedores?
- Relativas à criação, expansão e aprimoramento da ação governamental, as licitações estão instruídas com estimativa trienal de impacto orçamentário-financeiro e por declaração de compatibilidade com o PPA e a LDO (Obs.: do contrário, o gasto é tido não autorizado, irregular e lesivo ao patrimônio público; art. 15 da LRF)?
- Os contratos ou ajustes têm sido enviados ao Tribunal de Contas quando selecionados e requisitados?
- A entidade vem informando, ao Tribunal de Contas, as sanções aplicadas a contratados, nos moldes do art. 87, III e IV, da Lei nº 8.666, de 1993?
- Em balanços anteriores, fez o Tribunal de Contas específicas recomendações para tal item de atenção?
- Os editais de licitação e contratos estão disponibilizados na íntegra no Portal de Transparência?

### **Pessoal**

- No período examinado, qual a oscilação percentual no quadro de pessoal? Quantas admissões ocorreram (por concurso; tempo determinado; cargos em comissão)? Quantas demissões aconteceram? Quantos servidores se aposentaram? Quantas pensões foram concedidas?
- Os contratados por tempo determinado realizaram processo seletivo, ainda que simplificado? (Obs.: os Tribunais superiores entendem que mesmo os estagiários precisam passar por essa dinâmica seletiva).
- Encaminhou a entidade, ao Tribunal de Contas, relação alusiva à movimentação de pessoal, em conformidade com o programa SISCAA (Controle de Admissão e Aposentadoria)?

- No tocante à despesa laboral, emitiu o Tribunal de Contas alerta sobre ultrapassagem de 90% do teto atribuído a cada Poder?
- Há programa de treinamento de servidores?
- Tendo o Poder Executivo ou Legislativo ultrapassado o limite prudencial da despesa de pessoal (95% do teto), continua o aumento de tal gasto? Tal incremento é permitido pelas exceções do art. 22, parágrafo único, da LRF: determinação judicial; revisão geral anual; reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança?
- Na superação do limite máximo, o Poder vem providenciando retomada, em dois quadrimestres, daquele freio fiscal (duplicado nos casos do Art. 66 da LRF)?
- Há cargos em comissão não ligados à direção, chefia e assessoramento? Há excesso de cargos em comissão relativamente aos de provimento efetivo?
- Os ocupantes de cargos em comissão têm recebido horas extras? (Obs.: entende esta Corte que tal pagamento é irregular).
- As faltas ao serviço são registradas na ficha funcional do servidor?
- Em balanços anteriores, fez o Tribunal de Contas específicas recomendações quanto a tal item de atenção?

### **Tesouraria**

- As conciliações bancárias têm sido feitas em períodos mensais?
- As disponibilidades têm sido depositadas em bancos estatais, o que atende ao art. 164, § 3º da Constituição?
- Os pagamentos são feitos após o prévio empenho e com assinatura do ordenador da despesa?
- A ordem cronológica de pagamentos tem sido obedecida?
- O Tesoureiro também realiza a contabilidade? (Obs.: tal situação é irregular; afronta o princípio básico da segregação de funções).
- Financiadas por transferências vindas da União, as despesas são pagas por meio eletrônico, assim como quer o Decreto federal nº 7.507, de 2011?
- A entidade divulga, na Internet, informações relativas ao uso dos recursos transferidos na forma do aludido Decreto?
- Em balanços anteriores, fez o Tribunal de Contas específicas recomendações para tal item de atenção?

### **Almoxarifado**

- Há definição de estoques mínimos? (Obs.: do contrário, tal omissão gera falta de materiais, às vezes fundamentais como os medicamentos e os de enfermagem).
- Os inventários têm sido periodicamente realizados? Há segurança na estocagem dos materiais?
- Há emissão de requisições de saída?
- Tem sido feita conferência no recebimento de materiais?
- Tem sido feita conferência de validade dos produtos estocados?
- Em balanços anteriores, fez o Tribunal de Contas específicas recomendações para tal item de atenção?

**Bens de Caráter Permanente**

- Foi realizado o inventário anual de bens móveis e imóveis, nos termos do art. 96 da Lei nº 4.320, de 1964?
- Existem termos de transferência de bens?
- No Registro de Imóveis estão sendo averbadas novas construções e/ou ampliações?
- Para cada bem de caráter permanente, há servidor designado para guarda e administração? (art. 94 da Lei nº 4.320, de 1964).
- Os bens de maior valor têm cobertura de seguro?
- Em balanços anteriores, fez o Tribunal de Contas específicas recomendações para tal área?

**Transparência**

- A entidade regulamentou a Lei de Acesso à Informação? é O regulamento encontra-se disponível na Internet?
- No regulamento estão previstos: forma de classificação das informações quanto ao grau de sigilo; responsabilização no caso de condutas ilícitas e instância recursal para os casos de pedidos de acesso à informação negados ou insatisfeitos?
- Criou o “Portal de Transparência”? é É de fácil localização?
- Os conteúdos de transparência são acessados por meio de um único portal?
- O registro das competências e estrutura organizacional foi disponibilizado?
- Há divulgação de endereços, telefones e horários das unidades de atendimento?
- Há divulgação da remuneração individualizada por nome do agente público com dados sobre os vencimentos, descontos, indenizações e valor líquido?
- Com mais de 10 mil habitantes, a Prefeitura divulga, em sua página eletrônica, os repasses a entidades do Terceiro Setor, bem como informações alusivas a procedimentos licitatórios e ações governamentais, tudo nos moldes do art. 8º, § 1º da Lei federal nº 12.527, de 2011?
- A entidade, em sua página eletrônica, mostra, receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada, desagregada esta informação em cifra monetária, nome do fornecedor e, se for o caso, o tipo da licitação realizada, tudo em conformidade com o art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal?
- A entidade disponibiliza os editais de licitações e contratos na íntegra?
- O site contém as seguintes informações de procedimentos licitatórios: modalidade, data, valor, número/ano e objeto?
- Foi disponibilizada a prestação de contas do exercício anterior?
- Os relatórios resumidos da execução orçamentária, demonstrativos e de gestão fiscal exigidos pela LRF encontram-se divulgados?
- As peças orçamentárias vigentes (PPA, LDO e LOA) e seus anexos encontram-se disponíveis?
- O site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários?
- As informações são atualizadas em tempo real? (dia útil imediatamente anterior).
- O acesso à página de transparência independe de identificação, cadastramento ou senhas?

- A página possui linguagem simples, objetiva e compreensível, sem jargões técnicos, siglas ou estrangeirismo?
- Há indicação da autoridade responsável pelo Portal?
- Criou o Serviço de Informação ao Cidadão (art. 9º da Lei 12.527, de 2011)?
- Há possibilidade de envio de pedidos ao SIC de forma eletrônica? O link do E-Sic eletrônico está disponível no site?
- Há possibilidade de acompanhamento eletrônico do pedido de acesso? Há possibilidade de entrega de um pedido de acesso à informação de forma presencial?

### **Balancos Contábeis**

Em sua 9ª edição, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Portaria STN nº 1.131, de 04 de novembro de 2021, têm constantemente atualizado regras contábeis aplicadas ao setor público, além de procedimentos, demonstrativos e outras disposições gerais voltadas a diretrizes, normas e procedimentos contábeis, com significativas alterações a serem observadas por todos os entes da Federação, que incluem um conjunto de demonstrações contábeis aplicadas ao setor público (DCASP):

- a. Balanço Patrimonial;
- b. Demonstração das Variações Patrimoniais;
- c. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido;
- d. Demonstração dos Fluxos de Caixa;
- e. Balanço Orçamentário;
- f. Balanço Financeiro;
- g. Notas explicativas, compreendendo a descrição sucinta das principais políticas contábeis e outras informações elucidativas; e
- h. Informação comparativa com o período anterior.

Recomendável que os profissionais da área acompanhem e consultem as orientações contidas nos manuais de demonstrativos disponibilizados por aquela Secretaria.

### **Exame específico das Câmaras de Vereadores**

No que couber, o controlador da Edilidade poderá valer-se dos procedimentos antes exemplificados.

Além disso, atenção especial deve ter com as exigências que seguem:

- O ato que fixa o subsídio do Vereador deve acontecer antes do pleito eleitoral.
- O subsídio do Presidente da Mesa pode ser maior que o dos outros Vereadores, desde que conformado ao limite que impõe a Constituição para todos os Edis (art. 29, VI, da CF).
- Na revisão geral anual, os agentes políticos não podem ser favorecidos, só eles, por tal atualização monetária; tampouco, beneficiar-se por índices maiores que o dos servidores. O ato financeiro há de ser amplo, geral, indistinto, abarcando, de forma absolutamente igual, servidores e agentes políticos. Tal correção, demais disso, deve apenas compensar a inflação dos 12 últimos meses, segundo oscilação do índice determinado na lei autorizativa (art. 37,

X da CF). Obs.: o Poder Judiciário, inclusive o Supremo Tribunal Federal, em ações isoladas, tem decidido pela impossibilidade de revisão geral anual a agentes políticos em decorrência do princípio da anterioridade previsto no artigo 29, incisos V e VI da Constituição Federal.

- Aumento no subsídio do Deputado Estadual não se comunica, totalmente, ao estipêndio do Vereador; eis o pressuposto da não automaticidade. Ao longo do mandato, o Edil obterá revisões gerais anuais desde que não haja superação do teto atual do Deputado Estadual.
- A revisão geral anual não pode emanar de Resolução, mas, sim, de lei formal específica (art. 37, X da CF).
- Após a Emenda Constitucional nº 50, de 2006, os Vereadores não podem ser indenizados pelo comparecimento em sessões extraordinárias. Tal entendimento foi acolhido pelo Supremo Tribunal Federal.
- O gasto da Câmara deve ser processado, de modo centralizado, no serviço administrativo da Edilidade e, não, em cada gabinete de Vereador. Assim, em regra, devem ser recusadas Verbas de Gabinete e Ajudas de Custo.
- Agentes Políticos não podem retirar, em seu próprio nome, fundos de adiantamento (art. 68 da Lei 4.320).

### **Exame Específico do Regime Próprio de Previdência Social**

No que couber, o controlador da Edilidade poderá valer-se dos procedimentos antes exemplificados, bem como das exigências apresentadas no Manual de Previdência desta Corte.

Apresentados em quesitos, tais exames são os que seguem:

- O Regime Previdenciário foi criado por lei de iniciativa do Poder Executivo?
- Há pagamento de aposentadorias e/ou pensões sem existência do regime próprio de previdência?
- Foi realizada avaliação atuarial referente ao exercício em exame?
- Foram adotadas as medidas propostas pelo atuário no exercício anterior para cobrir déficits?
- Os integrantes do Regime Próprio são exclusivamente titulares de cargos efetivos?
- Há registro contábil individualizado das contribuições dos servidores e dos entes patrocinadores?
- Há participação de representantes dos servidores nos colegiados e instâncias de decisão?
- Os benefícios concedidos não diferem dos previstos no regime geral da previdência social?
- Existe conta específica para o fundo previdenciário, distinta da conta geral do Município?
- A aplicação dos recursos está de acordo com as normas do Conselho Monetário Nacional (Resolução CMN nº 3.922/2010)?
- Os recursos previdenciários foram utilizados para empréstimos de qualquer natureza?
- Houve aquisição de títulos públicos (apenas títulos do Governo Federal)?  
Os bens, direitos e ativos foram avaliados de acordo com a Lei nº 4.320/1964?
- Está sendo aplicada a Portaria nº 916/2003 devidamente atualizada na sua

contabilização?

- Ataxa de administração conforma-se ao limite de até 2% do total da remuneração paga aos servidores ativos e inativos relativamente ao exercício anterior? Houve adequação aos novos parâmetros para cálculo da taxa de administração dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), estabelecidos pela Portaria SEPRT/ME nº 19.451, de 18 de agosto de 2020?
- Na extinção do regime previdenciário, o Executivo assumiu a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)?
- As contribuições e os recursos do RPPS foram utilizados, exclusivamente, em benefícios previdenciários, exceção às despesas administrativas, inclusive no caso de extinção do Regime Próprio?
- O regime próprio mantém seus segurados informados quanto à sua gestão?
- Os recursos provenientes da compensação financeira estão sendo utilizados somente para pagamento de benefícios previdenciários, inclusive no caso de extinção do Regime Próprio?
- Os atos concessórios dos benefícios de aposentadoria e pensão estão sendo encaminhados ao TCESP? Em caso positivo, está sendo utilizado o sistema SISCAA?
- Os atos de revisão das aposentadorias por invalidez e pensões delas decorrentes sofreram a revisão requerida pela Emenda Constitucional 70, de 2012, tendo sido comunicados os Atos ao TCESP por meio do Sistema SISCAA?
- Foi firmado convênio com o Ministério da Previdência Social para fins de compensação financeira?
- A base cadastral está atualizada?
- Há Comitê de Investimentos criado e que participa das decisões quanto à formulação e execução da política de investimentos nos termos da Resolução CMN nº 3.922/2010, artigo 1º, §2º, e Portaria SEPRT/ME nº 9.907, de 14 de abril de 2020?
- A política anual de investimentos e suas revisões é disponibilizada aos seus segurados e pensionistas?
- O responsável pela gestão dos recursos detém certificação de capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais em conteúdo mínimo contido no inciso IV do § 1º do artigo 4º da Portaria SEPRT/ME nº 9.907 de 14/04/2020 (c/c artigo 14, § 2º)?

## 10 O relatório do controle interno

A periodicidade de elaboração do relatório de controle interno poderá ser regulamentada por ato próprio do Gestor, com sugestão de que seja estabelecido um intervalo mínimo, podendo ser confeccionada em períodos mensais, a depender do cenário interno existente e dos pontos de controles que a entidade identifique como pontos fracos, sensíveis ou de relevância.

Assim, se a entidade identifica que há deficiência nos procedimentos licitatórios, a recomendação é que a temporalidade de verificação nessas atividades seja em intervalos menores e regulares, até que a situação seja normalizada.

Outra sugestão, tendo em mira que o Relatório de Gestão Fiscal é produzido

quadrimestralmente, revelando fundamentais indicadores de gestão financeira, além de ser também assinado pelo responsável do Controle Interno, à vista disso, o relatório desse órgão poderia ser elaborado a cada quatro meses.

De mais a mais, ao final do quadrimestre é também apresentado outro instrumento de suma importância para avaliar a execução programática anual: o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, apesar deste, não é demais recordar, ser elaborado a cada dois meses.

De todo modo e reiterando o que antes foi dito (item 6.3), o relatório do controle interno deve conter redação:

- **Clara e Simples:** a informação deve ser revelada de forma objetiva, simplificada, em linguagem de fácil compreensão, sem explicações exaustivas, possibilitando a qualquer pessoa a entender, ainda que não versada na matéria. Quando necessário, os termos técnicos serão esclarecidos em nota de rodapé.
- **Precisa:** a informação deve estar livre de incertezas; não deve expor dúvidas ou obscuridades que causem interpretações diversas das pretendidas.
- **Oportuna:** a informação deve ser divulgada em tempo hábil para que as medidas corretivas sejam tempestivas e, portanto, efetivas.
- **Imparcial:** a informação deve ser fiel aos fatos, com neutralidade; sem juízo de valor.
- **Completa:** embora objetiva e concisa, a informação deve estar inteira, acabada, terminativa, sem omissões ou supressões.
- **Conclusiva:** a informação deve permitir a formação de opinião sobre os fatos relatados.
- **Construtiva:** a informação deve expressar providências para melhorar a gestão financeira e operacional da entidade de governo. Não se deve utilizar expressões duras, ofensivas, adjetivadas, tampouco comentários desnecessários, inoportunos ou depreciativos.

Ante o exposto, o relatório quadrimestral abordaria, por Poder e entidade descentralizada, os pontos de maior interesse em tal período, valendo-se, no que couber, dos procedimentos apresentados no item 9 deste manual.

Por óbvio, o relatório de uma pequena Câmara de Vereadores ou de uma autarquia de baixa movimentação financeira, um ou outro poderão apresentar-se mais simplificados.

No tocante à Prefeitura Municipal, o relatório do Controle Interno poderia finalizar-se com um quadro-resumo, ofertando, ao dirigente, visão panorâmica da execução operacional, orçamentária, financeira e patrimonial do quadrimestre.

A título de exemplo, propõe-se o seguinte resumo do apurado:

#### **Quadro-Síntese – Controle Interno** **RELATÓRIO DO XX DE (MÊS/BIMESTRE/TRIMESTRE/QUADRIMESTRE)**

Quais os projetos governamentais cujas metas físicas estão bem abaixo do proposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias?	Discriminar
Quais os projetos governamentais cujos custos estão bem acima do previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias?	Discriminar

Quais setores governamentais continuam apresentando insuficientes indicadores de gestão? (Ex.: nota no IDEB, índices de evasão, repetência, mortalidade infantil, mortalidade neonatal, posição no Índice Paulista de Responsabilidade Social, entre outros).	Discriminar
Emitiu o Tribunal de Contas alerta no processo de Acompanhamento da Gestão Fiscal – Acessório, notificando que a receita se comporta abaixo do esperado, o que exige contenção da despesa não obrigatória?	Sim/Não
A arrecadação da dívida ativa vem superando a baixa arrecadação do último exercício?	Sim/Não
O Tribunal de Contas fez alerta notificando que o Município pode não atingir os mínimos constitucionais e legais da Educação?	Sim/Não
Desde o início do exercício, qual o percentual aplicado na educação infantil e no ensino fundamental?	%
Desde o início do exercício, qual o percentual aplicado sobre o Fundeb já recebido?	%
Desde o início do exercício, quanto do Fundeb foi empregado na remuneração do magistério da educação básica?	%
Caso haja determinação do Tribunal de Contas, está sendo utilizada a parcela faltante do Fundeb de anos anteriores?	Sim/Não
Desde o início do exercício, quanto já foi pago a título de precatórios judiciais?	R\$.....
Nessa marcha de pagamento judicial, o Município deve honrar, até o final do ano, o valor do último mapa orçamentário e mais a anterior dívida judicial, esta última segundo as mais recentes determinações do Supremo Tribunal Federal – STF?	Sim/Não
Desde o início do exercício, qual o percentual empregado em ações e serviços de Saúde?	%
O Tribunal de Contas fez alerta notificando que o Município pode não atingir o mínimo constitucional da Saúde?	Sim/Não
Desde o início do exercício, qual foi o resultado da execução orçamentária?	R\$ / % (déficit ou superávit)
O déficit de execução orçamentária está amparado no superávit financeiro do ano anterior?	Sim/Não
Emitiu o Tribunal de Contas alertas quanto a possível déficit da execução orçamentária e abatimento insuficiente dos restos a pagar?	Sim/Não

Desde o início do exercício, a Prefeitura recolhe os encargos sociais (INSS, PASEP, FGTS, regime próprio de previdência)?	Sim/Não
Em caso negativo, qual o valor devido por tipo de contribuição?	R\$ .....
A Prefeitura está adimplente com os parcelamentos de encargos sociais?	Sim/Não
Desde o início do exercício, quanto foi repassado para entidades do Terceiro Setor?	R\$.....
Caso haja determinação do Tribunal de Contas, está sendo utilizada a parcela faltante do Fundeb de anos anteriores?	Sim/Não
Desde o início do exercício, quanto já foi pago a título de precatórios judiciais?	R\$.....
Nessa marcha de pagamento judicial, o Município deve honrar, até o final do ano, o valor do último mapa orçamentário e mais a anterior dívida judicial, esta última segundo as mais recentes determinações do Supremo Tribunal Federal – STF?	Sim/Não
Desde o início do exercício, qual o percentual empregado em ações e serviços de Saúde?	%
O Tribunal de Contas fez alerta notificando que o Município pode não atingir o mínimo constitucional da Saúde?	Sim/Não
Desde o início do exercício, qual foi o resultado da execução orçamentária?	R\$ / % (déficit ou superávit)
O déficit de execução orçamentária está amparado no superávit financeiro do ano anterior?	Sim/Não
Emitiu o Tribunal de Contas alertas quanto a possível déficit da execução orçamentária e abatimento insuficiente dos restos a pagar?	Sim/Não
Desde o início do exercício, a Prefeitura recolhe os encargos sociais (INSS, PASEP, FGTS, regime próprio de previdência)?	Sim/Não
Em caso negativo, qual o valor devido por tipo de contribuição?	R\$ .....
A Prefeitura está adimplente com os parcelamentos de encargos sociais?	Sim/Não
Desde o início do exercício, quanto foi repassado para entidades do Terceiro Setor?	R\$.....
A entidade, em sua página eletrônica, mostra, em tempo real, receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada, em conformidade com o art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal?	Sim/Não

A entidade está atendendo os requisitos previstos na Lei de Acesso à Informação?	Sim/Não
Em caso contrário, quais dispositivos não estão sendo devidamente atendidos?	Discriminar

**Entidade ....., em ...../...../ .....**  
**RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO**

*Ciente*

À vista desse relatório do Sistema de Controle Interno, determino aos respectivos setores as seguintes providências:

.....  
.....  
.....

Em, ...../...../.....

**PREFEITO MUNICIPAL**

## 11 Bibliografia

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, São Paulo, Saraiva, 2006. MACHADO JR., J. Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada*, Rio de Janeiro, IBAM, 2001.

NUNES, Moacyr de Araújo. *Manual de Orçamento e Contabilidade Pública*, São Paulo, CEPAM.

SANTANA, Jair Eduardo. *Subsídios de Agentes Políticos Municipais*, Belo Horizonte, Editora Fórum, 2004.

SOUZA, Jorge Bento de. *Controle Interno Municipal*. Ed. Evangraf, 2006, Porto Alegre.

TOLEDO JR., Flavio C. e ROSSI, Sérgio Ciquera. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo*, Editora NDJ, São Paulo, 3ª. edição, 2005.

TOLEDO JR., Flavio C., Artigo “O Prefeito e as Cautelas Financeiras de Início de Mandato”, 2012.

TOLEDO JR. Flavio C., Artigo “A Necessidade de Dar Eficácia ao Controle Interno”, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, 2016. in: [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br)



[www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br)



@tcesp



tcesp



tcespoficial



@tcesp



@tcesp



tcesp-rss