

O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

SP, 17/8/2015

Consoante estabelece o art. 70, *caput*, do Texto Constitucional, além do controle externo, exercido pelo Congresso Nacional, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, também ocorrerá por meio do **sistema de controle interno** de cada Poder.

Grife-se que o sistema de controle interno da Administração Pública detém estribo no *caput* do art. 74 da [CF/1988](#), cujo teor estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios manterão, de forma integrada, tal sistema com a finalidade de: (I) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; (II) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado; (III) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres dos entes federados; e (IV) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Além das atribuições acima destacadas, estabelece o art. 59 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#), que deverá o sistema de controle interno também fiscalizar a gestão fiscal de cada Poder, com ênfase no que se refere a: I – atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; II – limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; III – medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23; IV – providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; e V – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e da lei complementar.

Segundo o eg. TCSP, *in verbis*:

“Controlar significa fiscalizar pessoas, físicas e jurídicas, evitando que a objetivada entidade se desvie das finalidades para as quais foi instituída na sociedade.

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” (*Manual Básico, o Controle Interno do Município*. São Paulo, 2015. p. 11. Disponível em:

<http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-controleinterno-tcesp-fev-2015_0.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2015).

Destaque-se que o controle interno não é invenção do constituinte de 1988. Encontra previsão legal no art. 76 da [Lei Federal nº 4.320/1964](#), cujo teor assenta que tal controle será exercido privativamente pelo Poder Executivo. O fato de este dispositivo legal fazer menção unicamente ao Poder Executivo gerava dúvida em relação à obrigação de os demais Poderes da União serem obrigados a controlar internamente a execução orçamentária. Ressalte-se que tal imprecisão restou devidamente solucionada em 1988, quando o texto assentado no *caput* do art. 74 da Carta Magna estabeleceu que o controle interno deve ser mantido pelos Poderes constantes no art. 2º do Texto Constitucional, quais sejam o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Diante de todos os dispositivos constitucionais e legais acima destacados, denota-se cristalino o **dever** de todos os entes federativos criarem tal sistema integrado de órgão de controle interno.

Ilustrando tal assertiva, salienta Jorge Ulisses Jacoby Fernandes que, *in verbis*:

“É sim, obrigatória a existência de órgão de controle interno nos três poderes da União, na forma estabelecida na Constituição Federal. Mais do que isso: como o art. 75 estende as regras pertinentes ao controle realizado pelos tribunais de contas aos Estados e, tendo o controle interno a função de apoiar o externo, em homenagem à simetria que deve nortear a estrutura do controle, é correto assentar que também as unidades federadas **devem** possuir sistema de controle interno” (*Tribunal de Contas no Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 85) (grifo nosso).

Em razão da imposição assentada no *caput* do art. 74 da CF/1988, o eg. TCSP editou o Comunicado SDG nº 32/2012, estabelecendo que “[...] **é dever dos Municípios**, por meio de normas e instruções, instituir, se inexistentes, e regulamentar a operação do controle interno, de molde que o dirigente municipal disponha de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros cancelados, sem que hajam razões para alegar desconhecimento” (grifo nosso).

Ainda destaca este comunicado que “[...] 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**” (grifo nosso).

Grife-se ainda que a inobservância da disciplina acima destacada poderá repercutir negativamente nas contas do gestor público, na medida em que a reprovação destas poderá suspender temporariamente sua carreira política, consoante estabelece a [LC nº 64/1990](#) (Lei da Inelegibilidade) em seu art. 1º, inc. I, al. g.

Desta mesma forma, estabelece o art. 10 da Lei Orgânica do TCMT (LC nº 269/2007), que “A falta de instituição e manutenção do sistema de controle interno poderá ensejar a irregularidade das contas e/ou a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão no seu dever legal”.

Estabelecida a obrigatoriedade de criação de controle interno por parte dos entes federativos, saliente-se que este deverá ser necessariamente exercido por servidores públicos pertencentes ao quadro permanente da Administração.

Com efeito, os controladores internos deverão fazer parte do quadro efetivo do Poder ou entidade, devendo o cargo ser provido mediante concurso público, não sendo possível que tais agentes públicos ocupem cargo de provimento em comissão. Assim deve ser, pois os titulares desses cargos devem agir com isenção, não podendo sofrer pressão ou influências dos titulares de poder, de modo a não prejudicá-los no desempenho de suas atribuições. Por tal razão, não é recomendável a criação de cargos em comissão para o exercício das atividades de controle interno. É sempre bom lembrar que os cargos de provimento em comissão deverão ser restritos às atribuições de direção, chefia e assessoramento, consoante determinado no art. 37, inc. V, da [CF/1988](#).

Destaque-se que “nas pequenas Prefeituras e Câmaras Municipais ou mesmo nas entidades descentralizadas de pouca movimentação financeira, para elas um único servidor pode responder pela estrutura do Controle Interno, e, sob certas condições, não há necessidade de nova contratação para a lide; bastaria específica gratificação para o funcionário designado, conforme as possibilidades financeiras do órgão ou entidade” (TOLEDO JR., Flavio Corrêa de. A necessidade de dar eficácia ao controle interno do Município. *BDM – Boletim de Direito Municipal*, São Paulo, NDJ, ano 30, n. 2, p. 86, fev. 2014).

O sistema de controle interno será criado por meio de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo, devendo cada Poder ou entidade editar as competentes normas, regulamentos e procedimentos que permitam o seu funcionamento interno, de modo a garantir a atuação da Controladoria.

A instituição, a efetiva estruturação e o aparelhamento do órgão de controle interno apresenta-se como um excepcional **auxílio** aos gestores públicos quando da execução orçamentária, de forma a afastar erros e equívocos quando da aplicação da legislação administrativa e financeira, normas contábeis etc., haja vista serem inúmeras as exigências legais e regulamentares que norteiam o emprego de dinheiro público e gestão do patrimônio coletivo. Procedendo-se desta maneira, afastam-se eventuais e futuros questionamentos realizados pelo controle externo, sociedade civil, Ministério Público etc.

Verifica-se, portanto, como bem ensina Flavio Corrêa de Toledo Jr., que “razões não faltam para o administrador público logo regulamentar o até então inoperante controle interno, valendo-se de funcionários concursados,

honestos, de bom relacionamento com os demais, portadores de boa capacidade de aprendizado” (TOLEDO JR., 2014, p. 84).

Por fim, em nosso sentir, razão maior para a instituição do controle interno é a necessidade de assegurar a efetividade do Texto Constitucional acima destacado, de forma a garantir que os gastos públicos sejam adequadamente fiscalizados, apresentando-se correta a determinação no sentido de que a não regulamentação desta vigilância poderá gerar reflexos nas contas do administrador público, uma vez que, em sendo prejudicada sua carreira política, tratará a coisa pública com o zelo merecido.

Por Aniello dos Reis Parziale – Advogado, membro do Corpo Jurídico da NDJ

Os artigos e pareceres assinados são da exclusiva responsabilidade dos seus autores. As opiniões e julgamentos neles expressos não representam necessariamente a posição desta Editora.