



**União das Controladorias Internas do Estado da Bahia – UCIB**

**PROPOSTAS PARA MELHORIA E FORTALECIMENTO DAS CONTROLADORIAS  
INTERNAS DOS MUNICÍPIOS BAIANOS**

**Salvador  
2016**

## **ORGANIZADORES:**

### **Diretoria Executiva**

Vitor Hugo Morais de Almeida - Diretor-Presidente  
Sérgio Emanuel Evangelista - 1º Vice-Presidente  
Nélia Pimentel de Souza - 2º Vice-Presidente  
Paulo Roberto Costa Nunes - 3º Vice-Presidente  
Kátia Regina Sousa de Almeida - Diretor Executivo  
Erondino Silva Junior - Vice-Diretor Executivo  
Carine Araújo Vilas Boas - Diretor Administrativo  
João Luiz Vieira Meira - Vice-Diretor Administrativo  
Wellington Ramos da Paixão - Diretor Financeiro  
Humberto Nascimento de Oliveira - Vice-Diretor Financeiro  
Daniel de Quadros Nogueira - Secretário de Assembleia Geral  
Kívio Dias Barbosa - Vice - Secretário de Assembleia Geral

### **Conselho Fiscal**

Hermógenes Oliveira Neves - Diretor de Auditoria  
Alexsandro Buri Caldas - 1º Vice-Diretor de Auditoria  
Fabiana Pessoa de Oliveira - 2º Vice-Diretor de Auditoria

### **Diretorias Regionais**

Alexandre Curriel  
Alexandre Vergne  
Antônio Fernandes de Almeida Agapito  
Bruno Valverde Brandão  
Emerson Santos  
Ivan Abade dos Santos  
Judson Matos Lopes  
Luiz Inácio de Souza Filho  
Kércia Guimarães Pereira  
Kleber Nery Sampaio  
Marcos Vitório  
Menara de Souza Damião  
Nádia do Rosário Oliveira Salles  
Paulo Cesar de Freitas  
Rita de Cássia Santos Cardoso  
Saane Peralva Gonçalves Santos

### **Diretoria de Assessoria Jurídica**

Humberto Moraes



## **IDENTIDADE ORGANIZACIONAL DA INSTITUIÇÃO**

### **Quem somos**

A União das Controladorias Internas do Estado da Bahia é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, que tem por finalidade discutir política pública voltada para o controle e transparência dos recursos públicos junto aos municípios baianos, lutar para dotar as controladorias internas de estrutura física e política de pessoal condignas com as funções, fornecer assistência técnica, promover a pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional, a inovação tecnológica, a qualificação e aperfeiçoamento profissional e assistência social voltada para a inserção ao mercado de trabalho dos controladores e Técnicos do Sistema de Controle Interno nos municípios baianos.

### **Missão**

Defender os interesses da coletividade por meio do fortalecimento e melhoria das controladorias internas municipais do Estado da Bahia.

### **Visão**

Ser uma instituição de excelência na defesa pelo bom e regular funcionamento das controladorias internas, compreendendo a capacitação, o assessoramento e a fiscalização das controladorias, em prol do interesse público.

### **Valores**

Ética, Solidariedade, Eficiência e Justiça.

Nós não somos governo, mas podemos exercer um papel importante por meio dos nossos quadros de funcionários. O controle é permanente! Os governantes são voláteis. Eles ficam quatro anos e, muitas vezes, não têm tempo para administrar as suas crises. Governança é avaliar, monitorar e direcionar. Quando o governante perde a credibilidade, os investimentos terminam. De certa forma é o que vivemos hoje. Há uma desesperança, uma desconfiança, uma descrença. A sociedade brasileira está cansada das improvisações, da falta de planejamento, da falta de bons serviços. É preciso que se respeite a dignidade dos cidadãos, que não devem ficar nos corredores dos hospitais e nem levar três horas para chegar ao trabalho. Os funcionários públicos devem ter consciência de que devem atender bem à população que paga impostos. Temos de entregar um bom produto à sociedade brasileira.

**Augusto Nardes – Ministro do Tribunal de Contas da União**



## APRESENTAÇÃO

Os órgãos de controle interno tem a missão de proteger o patrimônio público, assegurar a fidedignidade das informações, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração. A experiência revela que um sistema de controle interno eficiente proporciona a prestação de serviços públicos com um nível de qualidade elevado à altura da quantidade de tributos que são pagos diariamente pelos cidadãos, ou seja, o que lhe é devido: “que o dinheiro público seja empregado com responsabilidade, que o patrimônio público seja gerenciado com qualidade e que o bem estar da coletividade norteie todas as ações da administração pública municipal para construção de uma sociedade mais livre, igualitária e fraternal”.

A União das Controladorias Internas do Estado da Bahia é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, que tem por finalidade discutir política pública voltada para o controle e transparência dos recursos públicos junto aos municípios baianos, lutar para dotar as controladorias internas de estrutura física e política de pessoal condignas com as funções, fornecer assistência técnica, promover a pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional, a inovação tecnológica, a qualificação e aperfeiçoamento profissional e assistência social voltada para a inserção ao mercado de trabalho dos controladores e Técnicos do Sistema de Controle Interno nos municípios baianos.

Criada em 07 de novembro de 2011, a UCIB é a primeira e atualmente a única, instituição que representa as Controladorias Internas das 417 Prefeituras; 417 Controladorias Internas das Câmaras Municipais; 100 Autarquias; 18 Consórcios; 14 Empresas Públicas; e 11 Fundações Públicas. E no cumprimento de sua missão institucional a União das Controladorias tem desenvolvido vários trabalhos com foco na melhoria e aperfeiçoamento das controladorias, bem como, no apoio aos controladores internos: Eventos de capacitação para controladores; Orientação técnica; Apoio no recrutamento e seleção de controladores; encaminhamento de Newsletter com informações em tempo real; distribuição de periódico contendo as principais notícias de interesse das controladorias e realização de parcerias e convênios de cooperação técnica outras instituições para promoção da melhoria dos controles governamentais.

Conscientes de que a atual conjuntura política, econômica e social requer a melhoria, ampliação e o fortalecimento dos órgãos de controle da administração pública, as **PROPOSTAS PARA MELHORIA E FORTALECIMENTO DAS CONTROLADORIAS INTERNAS DOS MUNICÍPIOS BAIANOS** é um documento que apresenta informações relevantes para compreensão do funcionamento das controladorias municipais, bem como, contempla nossas propostas para o seu imprescindível aperfeiçoamento.

Vitor Hugo Morais de Almeida - **Presidente da UCIB**

## **SUMÁRIO**

### **1. REALIDADE DAS CONTROLADORIAS INTERNAS MUNICIPAIS**

#### **1.1 Contextualização das propostas**

### **2. PROPOSTAS PARA MELHORIA E FORTALECIMENTO DAS CONTROLADORIAS INTERNAS MUNICIPAIS**

#### **2.1.1 Diretrizes para construção das propostas**

#### **2.1.2 Alteração das disposições da Resolução nº 1.120/05 do TCM – BA**

#### **2.1.3 Uniformização da análise sobre a controladoria interna no relatório anual**

#### **2.1.4 Criação de um canal específico para Representações dos controladores**

#### **2.1.5 Fiscalização da estrutura funcional das controladorias municipais**

#### **2.1.6 Alteração do regimento interno para permitir denúncias anônimas**

#### **2.1.7 Participação da União das Controladorias nos eventos do Tribunal**

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

### **4. REFERÊNCIAS PESQUISADAS**

## **1. REALIDADE DAS CONTROLADORIAS INTERNAS MUNICIPAIS**

### **1.1 Contextualização das propostas**

A administração pública é o conjunto de órgãos, agentes e atividades que funcionam simetricamente com o objetivo de promover o bem comum, nesse sentido, as ações desenvolvidas pela administração devem ser “controladas” com a finalidade de que o exercício do controle assegure compatibilidade entre meios e fins, no que concerne a missão institucional da administração pública. A atual conjuntura política, econômica e social requer a melhoria, ampliação e o fortalecimento dos órgãos de controle da administração pública.

A palavra “controle” possui diversos significados, entre eles: superintendência; verificação administrativa; o fato de ter alguma coisa sob seu domínio e fiscalização; orientação fiscalizadora; aparelho que regula o mecanismo de certas máquinas, entre outros.

O controle interno é aquele exercido pela própria administração sobre os seus atos e o órgão municipal que possui essa competência é a Controladoria interna. A Controladoria interna, órgão responsável pelo gerenciamento do sistema de controle interno tem um papel muito importante para preservação do interesse público, pois, através de ações preventivas e corretivas garante que o bem comum seja preservado.

As controladorias internas municipais possuem ainda uma peculiaridade diferente dos órgãos de controle externo e que pode potencializar os resultados de suas atividades que é o fato de a controladoria ser um órgão que está “dentro” do órgão controlado, permitindo ações mais tempestivas de modo a evitar a ocorrência ou o aumento de prejuízos ao erário.

A prevenção sempre produz melhores resultados do que qualquer medida corretiva ou punitiva, sendo assim, ações tempestivas da Controladoria interna podem ser mais eficientes do que as ações dos órgãos de Controle externo, haja vista a dificuldade de acompanhar todos os atos dos inúmeros municípios brasileiros (mais de 5.000). Além disso, muitas irregularidades e ilegalidades identificadas tardiamente somam prejuízos incalculáveis e que provavelmente nunca retornarão aos cofres públicos e no final, o maior penalizado e prejudicado é o cidadão.

A edição da Resolução nº 1.120/05 exarada por este Egrégio Tribunal trouxe avanços significativos para implantação das controladorias internas nos municípios, prevendo a obrigatoriedade de sua instituição; suporte institucional; finalidade e competência; objetos de controle específicos; responsabilidades; obrigações e sanções. Porém, embora as controladorias tenham um relevante papel social, observa-se que na maioria dos municípios baianos as controladorias não estão funcionando de forma ideal, pelas seguintes razões:

- Os cargos são ocupados por pessoas sem capacidade técnica;
- Não há quantidade de pessoal suficiente para trabalhar nas controladorias;
- Ausência de disposição dos gestores para o fortalecimento dos controles;
- As administrações não criam cargos específicos e que contemplem funções típicas da controladoria, por exemplo: controladoria, auditoria, corregedoria e ouvidoria;
- Não são realizados concursos para ocupação dos cargos de controladores internos;
- Os órgãos públicos não tem proporcionado condições de trabalho adequadas para a realização das atividades funcionais;



- Falta de garantias funcionais que proporcionem a imparcialidade entre os controladores e os gestores; e
- Entre outros.

Tais situações contrariam as disposições previstas na Resolução nº 1.120/05 do TCM – BA e como consequência, essas inobservâncias produzem graves prejuízos para a sociedade, em detrimento da falta de um controle interno adequado o que ocasiona a falta de atendimento e serviços públicos de qualidade à população.

Nesse diapasão, considerando a prestimosa relação de cooperação entre o controle externo e o controle interno, homenageada pela Constituição Federal de 1988 que no seu 74, inciso IV estabelece que: “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”, e considerando ainda que o plano estratégico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia prevê como objetivo estratégico: “Fortalecer o controle interno dos Jurisdicionados”, a União das Controladorias Internas do Estado da Bahia – UCIB – vem perante o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia apresentar as PROPOSTAS PARA MELHORIA E FORTALECIMENTO DAS CONTROLADORIAS INTERNAS MUNICIPAIS.

## **2. PROPOSTAS PARA MELHORIA E FORTALECIMENTO DAS CONTROLADORIAS INTERNAS MUNICIPAIS**

### **2.1.1 Diretrizes para construção das propostas**

Os órgãos de controle interno tem a missão de proteger o patrimônio público, assegurar a fidedignidade das informações, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração. A experiência revela que um sistema de controle interno eficiente proporciona a prestação de serviços públicos com um nível de qualidade elevado à altura da quantidade de tributos que são pagos diariamente pelos cidadãos, ou seja, o que lhe é devido: “que o dinheiro público seja empregado com responsabilidade, que o patrimônio público seja gerenciado com qualidade e que o bem estar da coletividade norteie todas as ações da administração pública municipal para construção de uma sociedade mais livre, igualitária e fraternal”.

De acordo com o Mestre Pardini (1997):

Os controles são instituídos para defender os interesses da coletividade [...] Os dinheiros, haveres, valores e outros bens do patrimônio público – sendo propriedade e direito comum de todos e, por isso mesmo, de ninguém em particular – quando não forem eficazmente defendidos e controlados, estarão facilmente sujeitos a destinações impróprias.

O controle interno não pertence ao Gestor, pertence ao Ente público, pertence à coletividade, logo a adequada implantação e a instituição de condições para o pleno funcionamento não depende do juízo de valor de nenhum agente público em especial, pois, está fundamentada no interesse público que deve sobrepor qualquer interesse particular.

As propostas que serão apresentadas a seguir foram formuladas com base nas enquetes, pesquisas, estudos e sugestões apresentados por controladores

internos, bem como, ideias oriundas de debates e reuniões realizados com representantes de órgãos de controle externo da administração pública.

As diretrizes para apresentação das propostas são:

1. Capacitação e exigência de qualificação profissional para exercer as funções nas controladorias;
2. Instituição de mecanismos que promovam a imparcialidade dos controladores;
3. Construção da identidade dos agentes que compõe as controladorias internas;
4. Normatização adequada e cobrança do cumprimento, com previsão de penalidades;
5. Implementação de condições para eficiência funcional dos trabalhos realizados;
6. Promoção da ética e combate à corrupção; e
7. Fomento ao controle social.

## 2.1.2 Alteração nas Resoluções do TCM – BA

### 2.1.2.1 Alteração na Resolução nº 1.120/05 do TCM - BA

**Proposta:** Alteração do art. 4º Resolução nº 1.120/05 do TCM – BA.

**Objetivo:** Exigir a comprovação de que os controladores internos são ocupantes de cargos públicos do quadro permanente do órgão ou entidade em atendimento ao art. 4º da Resolução nº 1.120/05 do TCM - BA.

**Ação:** Alterar a Resolução nº 1.120/05 do TCM - BA, inserindo um parágrafo único no art. 4º, para exigir como documentos obrigatórios a serem encaminhados na prestação de contas do mês de janeiro de cada ano, a comprovação de que os agentes públicos que atuam na Controladoria Interna são servidores municipais ocupantes de cargos públicos do quadro permanente do órgão ou entidade (decreto de nomeação, termo de posse e outras informações sobre o concurso), em atendimento ao disposto no art. 4º da Resolução nº 1.120/05. E caso haja alteração do quadro de pessoal na controladoria, deverá se informada a ocorrência, bem como, encaminhados os documentos comprobatórios na prestação de contas do mês em que houver alteração da situação.

Apenas o cargo de controlador geral ou similar, deve ser de livre escolha do Gestor Público mesmo não sendo do quadro permanente, da mesma forma que é praticado na União, Distrito Federal e Estados, haja vista se tratar de um cargo de livre nomeação e exoneração.

No caso de não haver cargos específicos para as funções da Controladoria interna, deve o Tribunal, determinar a realização de concurso público, com quantidade de vagas, formação acadêmica e remuneração adequada.

**Justificativa:** Art. 4º da Resolução nº 1.120/05 do TCM - BA estabelece que as atividades inerentes ao controle interno serão exercidas por servidores municipais, ocupantes de cargos públicos do quadro permanente do órgão ou entidade, porém, existem vários casos em que os controladores internos não são ocupantes de cargos típicos das controladorias internas (analistas de controle, técnicos, auditores...); não são do quadro permanente da Entidade; e não possuem nenhum vínculo com a Entidade. Desse modo, os municípios devem encaminhar como uma documentação específica, a comprovação de que os agentes públicos que atuam na controladoria interna atendem as exigências do art. 4º da Resolução 1.120/05 do TCM – BA:

“Art. 4º As atividades inerentes ao controle interno serão exercidas em todos os níveis hierárquicos dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, bem como das entidades da administração indireta do município, **por servidores municipais, ocupantes de cargos públicos do quadro permanente do órgão ou entidade**, não sendo passíveis de delegação por se tratar de atividades próprias do Município”.

### **2.1.2.2 Alteração na Resolução nº 1.120/05 do TCM - BA**

**Proposta:** Alteração no art. 8º Resolução nº 1.120/05 do TCM – BA.

**Objetivo:** Exigir a demonstração de que à Controladoria interna não é negado o acesso à informações pertinentes ao objeto de sua ação por quaisquer unidades da estrutura do órgão ou entidade municipal, seja qual for o nível hierárquico ao qual pertencerem, em atendimento ao art. 8º da Resolução nº 1.120/05 do TCM - BA.

**Ação:** Alterar a Resolução nº 1.120/5 do TCM - BA, inserindo um parágrafo único no art. 8º, para exigir como documento obrigatório ser encaminhado na prestação de contas do mês de janeiro de cada ano (e no mês em que houver alteração) o envio de um fluxograma dos processos administrativos, aprovados por meio de Portaria exarada pelo Gestor municipal, demonstrando em que fase do fluxo dos processos administrativos referentes aos objetos de controles específicos, previstos no art. 11 da Resolução do TCM nº 1.120/05 (licitação, contratos, despesas...), os atos são submetidos à apreciação da Controladoria. A presente inovação legislativa objetiva exigir que seja comprovada a existência de rotinas administrativas em que os processos das 17 (dezessete) áreas objetos de controles específicos são submetidos à Controladoria. Esse fluxo será aprovado por Portaria municipal e assim, pretende-se que seja cumprido por parte dos agentes municipais. Nesta senda, vale ressaltar que o Município poderá ser inspecionado sobre o cumprimento de tais determinações e essa alteração não pretende limitar, estabelecendo um padrão único de fluxograma, mas, sim, otimizar, criando pelo menos um padrão mínimo de rotinas sobre a apreciação de todas as áreas objetos de controles específicos. O envio de informações falsas pelo Gestor e pelo responsável pela Controladoria ensejará sanções.

**Justificativa:** Art. 8º da Resolução nº 1.120/05 do TCM - BA estabelece que à unidade responsável pela manutenção do Sistema de Controle Interno Municipal não será negado o acesso a informações pertinentes ao objeto de sua ação por quaisquer unidades da estrutura do órgão ou entidade municipal, seja qual for o nível hierárquico ao qual pertencerem. Porém, constata-se que muitos agentes públicos resistem à submissão dos processos administrativos à análise das Controladorias e em alguns casos nenhum processo é submetido ao órgão de controle interno. Sendo assim, deve ser instituída a obrigação da implantação de rotinas de submissão de processos administrativos à Controladoria para possibilitar a respectiva análise.

“Art. 8º À unidade responsável pela manutenção do Sistema de Controle Interno **Municipal não será negado o acesso a informações pertinentes ao objeto de sua ação por quaisquer unidades da estrutura do órgão ou entidade municipal**, seja qual for o nível hierárquico ao qual pertencerem”.

### 2.1.2.3 Alteração na Resolução nº 1.120/05 do TCM - BA

**Proposta:** Alteração no art. 13 Resolução nº 1.120/05 do TCM – BA.

**Objetivo:** Exigir a elaboração e execução de um plano semestral de auditoria sobre áreas objetos de controles específicos, como apoio institucional às atividades do TCM – BA, em atendimento ao art. 13 da Resolução nº 1.120/05 do TCM - BA.

**Ação:** Alterar a Resolução nº 1.120/5 do TCM - BA, inserindo um parágrafo único no art. 13, para exigir como documento obrigatório ser encaminhado na prestação de contas do mês de janeiro e junho de cada ano (e no mês em que houver alteração) o envio do Plano Semestral de Auditoria e ao final de cada semestre, o envio do Relatório de Auditoria e todos os documentos pertinentes, para apreciação do Tribunal e disponibilidade pública, referente às áreas objetos de controles específicos, como apoio institucional às atividades do TCM – BA, em atendimento ao art. 13 da Resolução nº 1.120/05 do TCM - BA. A aludida alteração pretende elevar o padrão de profissionalismo a atuação das Controladorias municipais ao nível em que as atividades executadas e as informações dos resultados produzidos tenham veracidade, credibilidade e eficiência.

**Justificativa:** Art. 13 da Resolução nº 1.120/05 do TCM - BA estabelece que no apoio ao controle externo exercido por este Tribunal, o Sistema de Controle Interno Municipal deverá organizar e executar, por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas dos Municípios, programação semestral de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, enviando ao TCM os respectivos relatórios, na forma a ser estabelecida em Resolução da Corte. No entanto, tal previsão normativa não é cumprida por parte das



Controladoria tanto pela falta de conhecimento sobre como organizar e executar auditorias como pela falta de condição funcional por parte do Gestor, bem como, pela ingerência dos gestores públicos que não querem que os atos de sua gestão sejam auditados. Tal medida visa exigir a estrita observância das disposições da Resolução do Tribunal:

Art. 13. No apoio ao controle externo exercido por este Tribunal, o Sistema de Controle Interno Municipal deverá desempenhar, dentre outras que lhe forem solicitadas pela Corte, as seguintes funções:

I - organizar e executar, por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas dos Municípios, **programação semestral de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, enviando ao TCM os respectivos relatórios**, na forma a ser estabelecida em Resolução da Corte;

#### 2.1.2.4 Alteração na Resolução nº 1.120/05 do TCM - BA

**Proposta:** Inserir novo artigo na Resolução nº 1.120/05 do TCM – BA.

**Objetivo:** Exigir a comprovação de que os agentes públicos que atuam na controladoria interna já participaram de cursos de capacitação na área de controle interno, pois, diante da complexidade que envolve as atividades dos controladores internos, participar de cursos de capacitação é essencial para promover a qualidade nos trabalhos.

**Ação:** Alterar a Resolução nº 1120/05 do TCM - BA, inserindo um artigo, para exigir como documentos obrigatórios a serem encaminhados na prestação de contas anual, a comprovação de que os controladores internos do quadro permanente e também o controlador geral, participaram de cursos de capacitação na área de controle interno.

**Justificativa:** As atividades típicas da controladoria interna requerem capacidade técnica para o bom desempenho das suas funções, sendo assim, estabelecer a obrigatoriedade anual de comprovação de que os controladores internos do quadro permanente e também o controlador geral, participaram de cursos de capacitação na área de controle interno, criará a cultura da indispensável educação continuada.

De acordo com o artigo 11 da Resolução nº 1.120/05, os controladores internos nas suas rotinas de trabalho devem acompanhar os seguintes objetos:

- I - a execução orçamentária e financeira;
- II - o sistema de pessoal (ativo e inativo);
- III - os bens patrimoniais;

- IV – os bens em almoxarifado;
- V – os veículos e combustíveis;
- VI - as licitações, contratos, convênios, acordos e ajustes;
- VII - as obras públicas, inclusive reformas;
- VIII - as operações de créditos;
- IX – os limites de endividamento;
- X - os adiantamentos;
- XI - as doações, subvenções, auxílios e contribuições concedidos;
- XII - a dívida ativa;
- XIII - a despesa pública;
- XIV - a receita;
- XV - a observância dos limites constitucionais;
- XVI - a gestão governamental;
- XVII – os precatórios.

Diante da complexidade que envolve o acompanhamento das áreas supra citadas, é imprescindível que os controladores internos obtenham formação e que permaneçam se atualizando a fim de auferirem a capacidade técnica necessária para realização de suas atividades.

Nesse contexto, é de bom alvitre ressaltar também a Lei que instituiu a modalidade de licitação pregão, estabelece como requisito para o exercício da função de pregoeiro, formação, por meio de cursos de capacitação. E embora a Lei não estabeleça claramente as características dessa formação, é notório que os processos licitatórios são acompanhados com a comprovação de que o pregoeiro já participou de cursos de capacitação, o que promove a qualidade dos trabalhos de uma área tão sensível e com o elevado risco de ocorrência de vícios.



De igual modo, acredita-se que a exigência de comprovação por parte dos controladores internos de participação em cursos de capacitação na área de controle, proporcionará meios para que os controladores internos tenham a capacidade técnica para execução de suas atividades, produzindo assim, trabalhos cada vez mais especializados.

### **2.1.3 Uniformização da análise sobre a controladoria interna**

#### **2.1.3.1 Uniformização da análise sobre a controladoria interna no relatório da prestação de contas anual**

**Proposta:** Uniformizar entre os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia a análise sobre o controle interno, no relatório de apreciação e julgamento das contas anuais.

**Objetivo:** Uniformizar a análise da controladoria interna no relatório anual a fim de otimizar a análise sobre os resultados produzidos, o que permitirá uma análise individualizada, inclusive para fins de responsabilização, sobre 03 (três) aspectos relevantes em matéria de controle interno: atuação da controladoria; relatório de controle interno; e sistema de controle interno.

**Ação:** Uniformizar a análise da controladoria interna no relatório anual a fim de otimizar a análise sobre os resultados produzidos. No relatório da prestação de contas anual deverá ser inserida uma 01 seção e 03 subseções. Cada aspecto deverá ser analisado de forma individualizada, por exemplo:

#### **5. CONTROLE INTERNO**

**5.1 Atuação da controladoria interna:** verificar se foram realizadas as atividades típicas da controladoria: implementados controles; instituído manual de procedimento interno; emissão de orientações técnicas; realização auditorias e inspeções; emissão de notificações, pareceres e relatórios gerenciais; entre outras. É verificar se houve atuação ou omissão no uso de suas atribuições, por parte dos membros da Controladoria.

**5.2 Relatório de controle interno:** Verificar se o relatório apresentou os requisitos estabelecidos na Resolução nº 1.120/05. Se as verificações devidas sobre as áreas relevantes previstas na Norma ou se foi apresentada justificativa plausível para que tais verificações não tenham sido procedidas. É verificar se o relatório atende os requisitos da Resolução, independente dos resultados das ações.

**5.3 Sistema de controle interno:** Verificar o nível de funcionamento do sistema de controle (eficiência e efetividade). Análise sobre a aderência da Administração municipal às orientações e determinações da Controladoria interna. Análise da suficiência das medidas adotadas para assegurar o bom e regular funcionamento da Administração. É medir os resultados das ações, ou seja, o que resultou de todo trabalho realizado ou pela Controladoria e pelos órgãos setoriais. Essa individualização permitirá a responsabilização daquele que deu causa a possível não regularização de atos.

**Justificativa:** Não há uniformidade sobre a análise do controle interno nos relatórios de prestação de contas anuais. Alguns relatórios anuais analisam “o sistema de controle interno”, outros “o relatório de controle interno” e outros “o controle interno”. Essa falta de uniformização inviabiliza a análise por parte da Côrte de contas, sobre aspectos relevantes em matéria de controle interno, ao mesmo tempo em que a forma como é descrito pelo Conselheiro Relator do Processo, quando o sistema de controle interno não funciona de forma adequada, aparenta atribuir a responsabilidade pelo não funcionamento adequado ao controlador interno, quando na maioria dos casos, as irregularidades e ilegalidades ocorrem justamente em razão dos Gestores municipais e demais agentes não seguirem as orientações emitidas pela Controladoria.

Seguem exemplos da não uniformidade da análise sobre o controle interno, no relatório de apreciação e julgamento das contas anuais nos relatórios do Tribunal:

### **DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO**

Nos termos do artigo 74 da Lei Maior, o sistema em epígrafe compreende procedimentos e políticas estabelecidos com o fim de auxiliar o alcance dos objetivos e das metas propostos, além de assegurar a execução correta do planejamento orçamentário financeiro e da gestão patrimonial, sob os aspectos de legalidade, economicidade, eficiência e eficácia. Constitui, portanto, conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, que permitem evitar o cometimento de equívocos, a sua oportuna correção e apontar eventuais irregularidades ao controle externo. **Como anteriormente**

**destacado, as contas, como um todo, revelam atuação positiva do referido sistema, fato elogiável. entretanto, o apontado no relatório anual indicam que o seu funcionamento deve ser objeto de aperfeiçoamento.** Cuide a Comuna de adotar providências nesse sentido, sob pena da aplicação de penalidades, inclusive ao seu Titular, advertindo que a permanência da situação existente pode afetar o mérito de contas seguintes. **(PARECER PRÉVIO Nº 487/10)**

## **RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO**

O art. 74, incisos I a IV da Constituição Federal e art. 90, incisos I a IV e respectivo parágrafo único, da Constituição Estadual, estabelecem que os Poderes Executivo e Legislativo manterão, de forma integrada, Sistema de Controle Interno, elencando nos citados incisos a sua finalidade. A Resolução TCM nº 1120/05 dispõe sobre a criação, implementação e a manutenção de Sistema de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo. Conforme art. 2º, da mencionada Resolução, entende-se por Sistema de Controle Interno Municipal o conjunto de normas, regras, princípios, planos, métodos e procedimentos que, coordenados entre si, têm por objetivo efetivar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas e políticas públicas, bem como evidenciando sua legalidade e razoabilidade, avaliar os seus resultados no que concerne à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais. O art. 4º dispõe que as atividades inerentes ao controle interno serão exercidas em todos os níveis hierárquicos dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, bem como das entidades da administração indireta do município, por servidores municipais, ocupantes de cargos públicos do quadro permanente do órgão ou entidade, não sendo passíveis de delegação por se tratar de atividades próprias do Município. **Acha-se em volume anexo aos autos, o relatório anual de controle interno subscrito pelo seu responsável, sem declaração do prefeito dando ciência do conteúdo do referido relatório. registra o pronunciamento técnico que, da sua análise, verifica-se que não foram apresentados os resultados das ações de controle interno, bem como as respostas decorrentes do acompanhamento das atividades realizadas, descumprindo o que dispõe a resolução tcm nº 1120/05. o documento apresentado na defesa também não atende a mencionada resolução.** Adverte-se o Poder Legislativo para que sejam adotadas providências imediatas objetivando um funcionamento eficaz do Controle Interno, em observância aos dispositivos constitucionais mencionados, assim como à Resolução TCM nº 1120/05, evitando a manutenção da atual situação que poderá vir a repercutir no mérito de contas futuras. **(PARECER PRÉVIO Nº 301/11)**

## **CONTROLE INTERNO**

**O relatório anual de controle interno reincidentemente não atende às preconizações do art. 74, incisos i a iv, da constituição federal e do art. 90, incisos i a iv da constituição estadual, vez que é omissa na avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo, além de não analisar os resultados quanto à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional da entidade.** Nele não constam informações e elementos de análise que evidenciem a avaliação das metas previstas em confronto com as realizadas, a análise dos programas em execução, dos aspectos legais e a avaliação dos resultados da ação municipal envolvendo as diversas funções em exercício, através das unidades elencadas, especificamente quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e efetividade, ficando o Prefeito ciente que a reincidência em contas futuras poderá incidir negativamente no seu mérito, com a conseqüente cominação prevista em lei. Fica o Gestor advertido para o cumprimento da Resolução TCM nº 1.120/05 e legislação pertinente. **(PROCESSO TCM Nº 07610-12)**

#### **RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO**

O art. 74, incisos I a IV da Constituição Federal e art. 90, incisos I a IV e respectivo parágrafo único da Constituição Estadual, estabelecem que os Poderes Executivo e Legislativo manterão, de forma integrada, Sistema de Controle Interno, elencando nos citados incisos a sua finalidade. A Resolução TCM nº 1120/05 dispõe sobre a criação, implementação e a manutenção de Sistema de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo. Conforme art. 2º, da mencionada Resolução, entende-se por Sistema de Controle Interno Municipal o conjunto de normas, regras, princípios, planos, métodos e procedimentos que, coordenados entre si, têm por objetivo efetivar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas e políticas públicas, bem como evidenciando sua legalidade e razoabilidade, avaliar os seus resultados no que concerne à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais. O art. 4º dispõe que as atividades inerentes ao controle interno serão exercidas em todos os níveis hierárquicos dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, bem como das entidades da administração indireta do município, por servidores municipais, ocupantes de cargos públicos do quadro permanente do órgão ou entidade, não sendo passíveis de delegação por se tratar de atividades próprias do Município. **Acha-se no doc 09 da pasta az encaminhado na resposta a diligência final, o relatório anual de controle interno subscrito pelo seu responsável, acompanhado de pronunciamento do prefeito atestando ter tomado conhecimento das conclusões nele contidas, em**





**observância aos dispositivos constitucionais mencionados, assim como à resolução tcm nº 1120/05. (PROCESSO TCM Nº 09730-13)**

Verifica-se, portanto, que não há uniformização sobre a análise da controladoria interna. Uniformizar a análise da controladoria interna no relatório anual a fim de otimizar a análise sobre os resultados produzidos, o que permitirá uma análise individualizada, inclusive para fins de responsabilização e apontamento sobre o que especificamente precisa melhorar no controle interno municipal, sobre 03 (três) aspectos relevantes em matéria de controle.

#### 2.1.4 Criação de um canal específico para Representações dos controladores

**Proposta:** Criação de um canal específico para Representações dos controladores resguardado o sigilo da fonte.

**Objetivo:** Criar condições que incentivem a imparcialidade entre os controladores internos e os gestores municipais, por meio da instituição no Tribunal de Contas de um canal específico para receber Representações de irregularidades e ilegalidades por parte dos controladores internos, em atendimento ao disposto no art. 74, §1º da Constituição Federal de 1988 e art. 14 da Resolução do TCM nº 1.120/05.

**Ação:** Instituir no Tribunal de Contas de um canal específico para receber Representações de irregularidades e ilegalidades por parte dos controladores internos, proceder uma análise preliminar sobre a admissibilidade e se julgada recebida, transformá-la em inspeção, iniciando assim um processo de ofício, o que permitirá resguardar o sigilo da fonte da comunicação inicial com o Tribunal.

Tal ação criará condições adequadas para que os controladores possam comunicar o Tribunal de Contas tempestivamente, a ocorrência de irregularidades e ilegalidades que tenham chegado ao seu conhecimento e não tenham sido sanadas, em atendimento ao disposto no art. 74, §1º da Constituição Federal de 1988 e art. 14 da Resolução do TCM nº 1.120/05.

**Justificativa:** O Art. 74, §1º da Constituição Federal de 1988 e art. 14 da Resolução do TCM nº 1.120/05 estabelecem que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária. Porém, muitas dessas irregularidades possuem



gravidade especial, inclusive algumas constituem crimes contra administração pública ou mesmo contra a vida de pessoas.

Diante da gravidade de casos, os autores não pode se identificar com receio de represálias por parte dos denunciados, inclusive sob o risco de morte, porém, considerando a necessidade de ações, tanto por parte do Controle interno como pelo Controle externo, no combate às irregularidades e ilegalidades prezando sempre pelo interesse público é necessário a criação de um canal que crie condições para que os controladores realizem representações resguardado o sigilo da fonte.

Nesse contexto, vale destacar que ações semelhantes já foram adotadas por parte de outros Órgãos de controle externo, que permitem a realização de denúncias anônimas, a exemplo: Tribunal de Contas da União; Controladoria Geral da União, Ministério Público Federal e Estadual, entre outros.

### 2.1.5 Fiscalização das condições funcionais das controladorias municipais

**Proposta:** Fiscalização das condições funcionais das controladorias municipais.

**Objetivo:** Verificar se as controladorias internas municipais possuem estruturas condizentes com o porte e a complexidade do respectivo.

**Ação:** Emissão de um ato administrativo, determinando que as Inspetorias Regionais (IRCE's) realizem inspeção *in loco* procedam um inquérito junto aos controladores internos sobre as condições funcionais para realização dos trabalhos das controladorias internas. Verificação se há: quantidade de pessoal suficiente; se os agentes públicos que atuam na controladoria possuem cursos de capacitação nas áreas de gestão, controle, auditoria e áreas afins; se há sala independente e mobiliário adequado; ferramentas tecnológicas necessárias ao exercício da função; segregação de funções de acordo com o volume de atividades; entre outros aspectos, a fim de assegurar a observância ao disposto no art. 5º da Resolução nº 1.120/05:

“Art. 5º As atividades dos Sistemas de Controle Interno Municipais serão atribuídas a unidades específicas – os Órgãos Centrais do Sistema - que, criadas por lei municipal, **possuam estruturas condizentes com o porte e a complexidade do respectivo Poder**, ficando diretamente subordinada ao Prefeito ou Presidente de Câmara, conforme o caso, vedada a subordinação hierárquica a outro qualquer órgão/unidade da estrutura dos Poderes ou da entidade”.

**Justificativa:** Embora pleno funcionamento do sistema de controle interno promova condições adequadas para o que Município cumpra a sua missão institucional de promover o bem da coletividade, ainda se observa na maioria das controladorias municipais o precário funcionamento. Um modo de a



gestão municipal inviabilizar os trabalhos da Controladoria é não dando condições funcionais para realização dos trabalhos.

Na maioria das Controladorias não há quantidade de pessoal suficiente; não há sala independente e mobiliário adequado; não se encontram ferramentas tecnológicas necessárias ao exercício da função; não existe a segregação de funções de acordo com o volume de atividades; entre outros aspectos, que contrariam o disposto no art. 5º da Resolução nº 1.120/05 e inviabilizam o adequado funcionamento das Controladorias Internas.

É preciso que o Tribunal de Contas, fazendo uso de sua competência determine aos municípios que concedam condições funcionais adequadas para o pleno funcionamento das controladorias municipais.

### 2.1.6 Alteração do regimento interno para permitir denúncias anônimas

**Proposta:** Alteração do regimento interno do Tribunal de Contas para permitir que os cidadãos possam realizar denúncias anônimas.

**Objetivo:** Permitir que os cidadãos possam realizar denúncias no Tribunal de Contas resguardando o sigilo da fonte, incentivando assim controle social, o que otimizará a tempestividade das ações que possam prevenir e combater prejuízos ao erário.

**Ação:** Alteração do regimento interno do Tribunal de Contas para permitir que os cidadãos possam realizar denúncias anônimas. O Tribunal de Contas pode proceder uma análise preliminar sobre a admissibilidade e se julgada recebida, transformá-la em inspeção, iniciando assim um processo de ofício, o que permitirá resguardar o sigilo da fonte da comunicação inicial com o Tribunal.

**Justificativa:** O controle social tem se constituído um importante e tempestivo instrumento de controle da Administração pública, haja vista que é o cidadão o usuário do atendimento e serviço público, o que permite uma aferição da realização de obras, funcionamento das repartições e prestação de serviços públicos.

No entanto, diante da gravidade de casos, os autores não podem se identificar com receio de represálias por parte dos denunciados, inclusive sob o risco de morte, porém, considerando a necessidade de ações de incentivo ao controle social no combate às irregularidades e ilegalidades prezando sempre pelo interesse público é necessário a alteração do Regimento Interno do Tribunal para permitir que os cidadãos realizem representações, resguardado o sigilo da fonte.



Nesse contexto, vale destacar que ações semelhantes já foram adotadas por parte de outros Órgãos de controle externo, que permitem a realização de denúncias anônimas, a exemplo: Tribunal de Contas da União; Controladoria Geral da União, Ministério Público Federal e Estadual, entre outros.

O controle social é um importante aliado do controle interno.

### 2.1.7 Participação da União das Controladorias nos eventos do Tribunal

**Proposta:** Convidar a União das Controladorias Internas do Estado da Bahia para participar dos eventos promovidos pelo Tribunal de Contas.

**Objetivo:** Fortalecer e melhorar a relação institucional entre o controle externo e controle interno prevista na Constituição Federal de 1988, bem como, fomentar a construção da identidade dos responsáveis pelo controle interno nos municípios, na qualidade de profissionais qualificados, que zelam pela ética e cujas atividades são norteadas pelo interesse público.

Tal medida visa demonstrar que os controladores internos devem produzir características funcionais semelhantes aos Auditores de Controle Externo do Tribunal de Contas, demonstrando a importância desse profissional no processo de controle da administração pública, evidenciando que os controladores internos não são “do gestor”, são “do município”, são “da sociedade”.

**Ação:** Convidar a União das Controladorias Internas do Estado da Bahia para participar dos eventos promovidos pelo Tribunal de Contas.

**Justificativa:** Pode-se dizer que o controle interno nos municípios baianos começou a existir a partir da Resolução nº 1.120/05 do Tribunal de Contas e embora seja notório que o pleno funcionamento do sistema de controle interno promove condições adequadas para o Município promova sua missão institucional de promover o bem da coletividade, ainda não há uma identidade construída sobre os agentes públicos que atuam na Controladoria Interna. Afinal, quem é o agente público que atua na Controladoria Interna? Quais características esse profissional deve possuir?





É preciso construir a identidade de que o agente público que atua no controle interno é um profissional semelhante aos auditores do Tribunal de Contas, a única diferença que deve existir entre ambos é o fato de um estar “dentro” da Entidade ou Órgão e o outro estar “fora”, mas, que ambos são agentes que tem a mesma função de controlar a Administração.

Tal medida contribuirá para esclarecer cada vez mais que os controladores internos não são “do gestor”, são “do município”, são “da sociedade”.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A falta de um controle interno adequado permite o cometimento de irregularidades, ilegalidades, desvios e ineficiências, gerando graves prejuízos à coletividade em detrimento da falta de qualidade na realização de obras e prestação de serviços públicos.

A atual conjuntura política, econômica e social brasileira requer a melhoria, ampliação e o fortalecimento dos órgãos de controle da administração pública, com destaque para as controladorias internas municipais baianas, que urge por um conjunto de ações imprescindíveis para o seu aperfeiçoamento.

A Controladoria interna, órgão responsável pelo gerenciamento do sistema de controle interno tem um papel muito importante para preservação do interesse público, pois, através de ações preventivas e corretivas garante que o bem comum seja respeitado. Nesse sentido, o pleno funcionamento do sistema de controle interno nos Entes públicos municipais promoverá condições adequadas para o Município promova sua missão institucional de promover o bem da coletividade.

Ante ao exposto, certos de que as PROPOSTAS PARA MELHORIA E FORTALECIMENTO DAS CONTROLADORIAS INTERNAS DOS MUNICÍPIOS BAIANOS contemplam objetivos plausíveis, ações de competência do Tribunal e justificativas consistentes para o necessário aperfeiçoamento das controladorias internas dos municípios, submetemos o referido documento à apreciação desta Egrégia Côrte.

#### **4. REFERÊNCIAS PESQUISADAS**

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> acessado 27 de maio de 2016.

BAHIA. Lei orgânica do tribunal de contas dos municípios do Estado da Bahia. Lei nº. 006 de 06 de dezembro de 2001 <disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/leiorg.shtml>> acessado 27 de maio de 2016.

BOTELHO, Milton Mendes. Manual de Controle Interno – Um enfoque na administração pública municipal. 1ª ed. 7ª reimpressão. Curitiba: Editora Juruá, 2011.

CHAVES, Renato Santos. Auditoria e Controladoria no Setor Público. 2ª ed. Curitiba: Editora Juruá, 2011.

CRUZ, José Osvaldo. Guia Para a Implementação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2013.

CRUZ, José Osvaldo. Controle Interno nos Municípios. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

EVANDRO, Martins Guerra. Os Controles Externos e Internos da Administração Pública. 2ª ed. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. Dispõe sobre a criação, a implementação e a manutenção de Sistemas de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo municipais, e dá outras providências. Resolução nº 1.120/05 <disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br>> acessado 27 de maio de 2016.