

CONACI

CONSELHO NACIONAL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO
DOS ESTADOS BRASILEIROS E DO DISTRITO FEDERAL

**DIRETRIZES PARA O CONTROLE
INTERNO NO SETOR PÚBLICO**

Estas diretrizes têm por objetivo padronizar e nortear a ação dos órgãos de Controle Interno no país. O documento a seguir representa a culminância de um processo coletivo de construção, fruto de um trabalho eminentemente técnico, passando a ser um referencial teórico para todos os Sistemas de Controle Interno (SCI) no Brasil, no que diz respeito à condução de suas estratégias de ação.

O ano de 2009 foi o de construção e viabilização da emenda constitucional – PEC045/2009 e do substitutivo do Projeto de Lei de Qualidade Fiscal (PLQF), que também tramita no Senado Federal, o qual incorporou a minuta de projeto de lei do Conaci para o capítulo do Controle Interno. As Diretrizes apresentadas aqui se coadunam com as discussões deste Conselho materializadas na referida PEC e no substitutivo do PLQF, citados acima.

O conjunto desses três textos representa o marco referencial para atuação do Controle Interno nos âmbitos municipais e estaduais.

O produto final impresso é o resultado de vários encontros dos Grupos de Trabalho (GT's) promovidos ao longo dos últimos meses, envolvendo trinta e quatro profissionais de dez estados (AL, CE, DF, ES, MT, PE, PI, RJ, SC e SE), sobre as quatro macrofunções do controle interno do setor público: Auditoria Governamental, Controladoria, Corregedoria e Ouvidoria.

Esses grupos buscaram sistematizar a contribuição de técnicos e acadêmicos na elaboração de Diretrizes que pudessem orientar a prática do controle interno do setor público. Os trabalhos dos GT's ocorreram em três encontros (AL - 11/2009, SC - 02/2010 e RJ - 10/2010), contando com profissionais do controle interno dos Estados e do Distrito Federal, além de representantes da academia, os quais somaram mais de 64 horas de discussão direta, sem mencionar as discussões realizadas nos respectivos Estados.

A validação dessas propostas aconteceu durante o VI Encontro Conaci, realizado em Florianópolis – SC, no mês de novembro de 2010. O lançamento desse material impresso, contendo todas as 76 diretrizes é um marco importante para o Controle Interno. Este documento visa registrar um modelo ideal para o SCI, uniformizando conceitos.

Recife, dezembro de 2010

Cordialmente,

José **Ricardo** Wanderley **Dantas** de Oliveira

PRESIDENTE DO CONACI José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira

SECRETÁRIA EXECUTIVA Cláudia Correia de Araújo Santana

EQUIPE GRUPOS DE TRABALHO

COORDENADOR DOS GT's Rodrigo Gayger Amaro (UFRPE)

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO Cristina Keller Sartori (SC)

Filipe Castro (PE)

Rodrigo Gayger Amaro (UFRPE)

AUDITORIA GOVERNAMENTAL Arleide Lucialdo Peixoto de Lima (MT)

Cristina Keller Sartori (SC)

Débora Maciel Mayrinck Mello (PE)

Elba V. de Moraes Pinheiro (MT)

Herta Machado Capaverde (SC)

Leonildo da Silva Sales (PE)

Marcelo de Sousa Monteiro (CE)

Maria Ivonete Bezerra de Sá Thiebaut (ES)

Teresa Francisco Nascimento (RJ)

Carla Maria Andrade Souza (SE)

Eujácio José dos Reis (PI)

Juliana Barros da Cruz Oliveira (AL)

Nuno Cauê S. B. Bezerra (PI)

Sílvia Andréa Lins Farias (PE)

Silvia Helena Correia Vidal (CE)

Luis Fernando M. Alves (ES)

CORREGEDORIA Maria Ester Lessa B. N. de O. Moraes (DF)

Mônica Cristina Fraga Souza (PE)

Ricarda Pontual Calheiros (AL)

OUVIDORIA Chussy Karla Souza Antunes (PE)

Carlos Henrique Sodré Coutinho (RJ)

Sandra Maria Gomes de Oliveira (CE)

Flora Lúcia Arruda Soares (DF)

DOCENTES CONVIDADOS Márcia Ferreira Neves Tavares (UFPE)

Dimmitre Morant V. Pereira (UFPB)

Fabília Pereira Cavalcanti Silva (UFRPE)

Caio Eduardo Silva Mulatinho (FBV-PE)



GESTÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

1 Sistema de Controle de Interno é o conjunto de órgãos, funções e atividades, articulado por um órgão central de coordenação, orientados para o desempenho das atribuições de controle interno indicadas na Constituição e normatizadas em cada Poder e esfera de governo.

2 Criar condições para que a gestão governamental atue em consonância com os princípios da administração pública, contribuindo para que seus objetivos sejam alcançados e suas ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente, eficaz e efetiva.

3 Considerar os seguintes conceitos para os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade: economicidade relaciona-se à aquisição de insumos ao menor custo, sem comprometer os padrões de qualidade; eficiência é a otimização dos meios e insumos utilizados na produção de bens, produtos e serviços, por um órgão ou entidade, de acordo com os critérios e padrões de desempenho estabelecidos; (...) eficácia é o alcance dos objetivos de uma ação no prazo estabelecido; efetividade é o impacto positivo entre os resultados alcançados pela ação governamental sobre os beneficiários em relação aos objetivos sociais que motivaram a intervenção institucional.

4 Fomentar o controle social e a transparência da gestão governamental assim como a prevenção e o combate à corrupção.

5 Atuar como rede de propagação do conhecimento e de informações produzidas pelas macrofunções do controle interno, compartilhando experiências e boas práticas.

6 Utilizar os riscos operacionais detectados pelo sistema de controle interno e pelos gestores, na adoção de ações institucionais e elaboração de matrizes de risco.

7 Participar da gestão dos sistemas de informações gerenciais, visando à produção de informações confiáveis, compreensíveis, comparáveis, precisas e tempestivas para subsidiar o processo de tomada de decisão na administração pública.



8 Estabelecer planejamento estratégico, tático e operacional, considerando a especificação de missão, visão, valores, diretrizes e objetivos.

9 Estabelecer indicadores quantitativos e qualitativos que permitam a avaliação do resultado da atuação das macrofunções do sistema de controle interno e dos seus servidores.

10 Dar publicidade às ações e aos resultados alcançados por meio de relatórios e outros instrumentos de acompanhamento, a fim de promover transparência e prestação de contas.

11 Valorizar a postura ética, proativa e a formação multidisciplinar dos servidores do sistema de controle interno.

12 Estruturar carreira própria dos servidores de controle interno, remunerando de forma condizente com as atribuições e responsabilidades do cargo.

13 Propor normas para a responsabilização administrativa e/ou disciplinar dos servidores que não atenderem às demandas (informações, documentos, equipamentos, pessoal e local) do sistema de controle interno.

14 Viabilizar a criação do conselho de dirigentes do controle interno, no âmbito de cada ente, composto pelos titulares dos órgãos centrais dos sistemas de controle interno dos poderes e órgãos autônomos, com a competência de integrá-los, sendo as suas atribuições e funcionamento definidos em ato do chefe do Poder Executivo, com a função, dentre outras, de propor soluções para matérias controversas, patrocinar a padronização de normas e procedimentos de controle interno e promover a ação coordenada das instituições envolvidas.



AUDITORIA GOVERNAMENTAL

15 Auditoria governamental é a função do controle interno que tem por finalidade **avaliar os controles internos administrativos dos órgãos e entidades jurisdicionados**, examinar a legalidade, legitimidade e avaliar



os resultados da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade bem como da aplicação de recursos públicos por pessoas físicas ou jurídicas.

16 Atuar de forma independente em relação ao auditado, com subordinação técnica às normas e orientações do sistema de controle interno.

17 Realizar as auditorias de forma prévia, concomitante e a *posteriori*, priorizando-se a concomitante.

18 Reconhecer como pressuposto básico da Auditoria Governamental a conformidade, a qual atende ao princípio constitucional da legalidade.

19 Classificar as auditorias com base nos principais critérios inter-relacionados: origem, momento, finalidade, abrangência, conteúdo e forma de execução. A auditoria quanto à origem relaciona-se com o fator que motivou o seu início (demanda interna ou externa, ordinária ou extraordinária); quanto ao momento refere-se à ocorrência do fato (prévia, concomitante e posteriori); quanto à finalidade evidencia o objetivo principal a ser trabalhado (auditoria operacional e contábil); quanto à abrangência relaciona-se com a metodologia utilizada para a identificação e amplitude da amostra; quanto ao conteúdo evidencia o objeto a ser trabalhado (patrimonial, orçamentário, obras, sistemas, dentre outros); quanto à forma de execução poderá ser direta – próprio órgão de auditoria, indireta – compartilhada com a utilização de técnicos e informações de mais de uma entidade sob a coordenação de uma delas e integrada realizada sob a coordenação do órgão central de auditoria com a utilização de técnicos dos órgãos setoriais ou seccionais.

20 Analisar a ação governamental utilizando parâmetros (metas e indicadores) definidos prioritariamente pela gestão governamental nos instrumentos orçamentários, cabendo à auditoria governamental a avaliação do resultado da ação e a crítica a esses parâmetros.

21 Contemplar na auditoria os seguintes componentes: plano, planejamento, execução, informação e comunicação e monitoramento.

22 Elaborar o plano de auditoria, documento estratégico e componente anterior ao planejamento, estabelecendo os órgãos, entidades, programas e ações a serem auditadas, considerando as políticas estratégicas de governo, materialidade, risco e relevância envolvidos.

23 Utilizar na elaboração do plano de auditoria, metodologias adequadas de acordo com critérios de seleção predefinidos, considerando também o alinhamento com os programas priorizados pela gestão devendo ser dinâmico e ajustado sempre que necessário.

24 Elaborar matriz de risco para o plano de auditoria, podendo utilizar como insumo informações das demais macrofunções do sistema de controle interno.

25 Publicar anualmente o plano de Auditoria com os seguintes elementos: fundamentação, justificativa (incluindo relevância e contribuição), objetivos, âmbito (abrangência funcional, geográfica e temporal), considerando as políticas governamentais.

26 Elaborar o planejamento de auditoria definindo o objetivo, o escopo e o programa de trabalho com o propósito de prever a natureza, a extensão dos procedimentos e a oportunidade de sua aplicação. O planejamento deverá ser contínuo e ajustado na medida em que os trabalhos são executados.

27 Considerar para o planejamento a existência de adequado nível de conhecimento do ambiente de controle interno a ser auditado em relação à missão, objetivo, legislação aplicável, plano de negócios e de auditorias realizadas.

28 Avaliar, para o planejamento, os riscos da auditoria e os recursos disponíveis (financeiros, humanos e materiais, dentre outros).

29 Definir no componente planejamento, programas de auditoria, com o propósito de explicitar os procedimentos de verificação a desenvolver, identificados para cada área de controle.

30 Utilizar na execução dos programas pontos e recomendações padrões, os quais deverão listar os argumentos e as correções propostas, devidamente fundamentadas.

31 Utilizar, sempre que possível, os programas de auditoria padrões os quais deverão ser atualizados permanentemente, considerando as alterações de legislação e sugestões recebidas da área responsável pela execução.

32 Estabelecer que a execução da auditoria é o componente em que o auditor desenvolve as atividades pre- definidas no planejamento, subsidiado pelo programa de auditoria, com vistas a obter, analisar, interpretar e documentar as informações físicas, contábeis, financeiras, patrimoniais e operacionais que darão suporte aos resultados de seu trabalho.

33 Obter, na execução do programa de auditoria, informações probatórias suficientes, adequadas e úteis que possibilitem, com um grau de segurança razoável, a formação da convicção do auditor, com vistas a coletar evidências sobre as análises, interpretações e documentações que permitam o acompanhamento e a revisão das ações de controle.

34 Assegurar na execução da auditoria que seja realizada a sua supervisão de forma a garantir o cumprimento de seus objetivos, podendo nesta fase ser acrescentados ou suprimidos itens de verificação do programa de auditoria.

35 Informar à Corregedoria infração disciplinar ou indícios de sua ocorrência, detectados na execução da auditoria governamental.

36 Registrar nos papéis de trabalho os atos, informações relevantes e provas coletadas ou produzidas no curso da auditoria, nos quais o auditor evidencia seu trabalho e sua convicção, podendo inclusive subsidiar processo administrativo ou judicial.

37 Elaborar relatórios, pareceres, certificados, notas técnicas e outros instrumentos de comunicação de auditoria, ferramentas gerenciais de controle interno, a fim de subsidiar as decisões dos gestores.

38 Comunicar formalmente os resultados da auditoria, por meio de instrumentos adequados, primando pela qualidade da informação e da forma de apresentação com observância aos atributos de tempestividade, concisão, coerência, integridade, convicção e linguagem inteligível e apropriada.

39 Monitorar sistematicamente o atendimento às recomendações contidas nos documentos emitidos pelos órgãos de controle, identificando se as deficiências apontadas foram oportunamente solucionadas, com o objetivo de melhorar a efetividade da auditoria governamental.

40 Recomendar ao auditado a elaboração de plano permanente de providências, que consiste no compromisso do órgão ou entidade auditada em sanar as irregularidades ou impropriedades identificadas, devendo ser disponibilizado ao órgão central da auditoria para subsidiar o monitoramento.

41 Estabelecer que o plano permanente de providências seja dinâmico contemplando basicamente os seguintes requisitos: medidas a serem adotadas, responsáveis por sua execução e cronograma definindo os prazos para a implementação das ações propostas. A implementação desses requisitos deverá ser monitorada pela auditoria governamental.

42 Controlar se a autoridade administrativa competente adotou providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, quando não foram prestadas as contas ou quando ocorreu desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda se caracterizada a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao erário.

43 Controlar a instauração, pelos órgãos e entidades, de Processos de Tomadas de Contas Especial determinadas pelos Tribunais de Contas, pela Auditoria e pela autoridade administrativa, representando o fato ao Tribunal de Contas nos casos de omissão e descumprimento de prazos.

44 Auditar os processos de Tomada de Contas Especial, fase interna, emitindo relatório e certificado ou determinando novas diligências.

45 Enviar informações à Procuradoria Jurídica para adoção de medidas referentes à indisponibilidade dos bens do responsável pelo dano ao erário, após o término da fase interna da Tomada de Contas Especial devidamente certificada pela Auditoria.



CONTROLADORIA

46 Controladoria é a função do controle interno que tem por finalidade orientar e acompanhar a gestão governamental, para subsidiar a tomada de decisões a partir da geração de informações, de maneira a garantir a melhoria contínua da qualidade do gasto público.

47 Orientar o sistema de informações contábeis para garantir a integridade, a tempestividade e a fidedignidade dos dados necessários à produção de informações.

48 Produzir informações gerenciais utilizando as bases de dados disponíveis e implantar ferramentas para avaliar riscos e atuar na prevenção e combate à corrupção.

49 Orientar o gestor público de forma proativa ou provocada, por meio de instruções normativas, manuais, cartilhas, relatórios dentre outros, sobre matérias relacionadas à execução dos atos administrativos com vistas à prevenção de práticas ineficientes, antieconômicas, corrupção e outras inadequações.

50 Acompanhar a execução de programas de governo e políticas públicas, com foco na gestão por resultado, por meio da mensuração e acompanhamento de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, servindo de subsídio para a atuação das demais macrofunções do sistema de controle interno.

51 Monitorar o cumprimento das obrigações constitucionais e legais, inclusive com a elaboração e análise de cenários.



52 Monitorar o equilíbrio das contas públicas, identificar os riscos que possam afetá-lo e propor ações preventivas e corretivas.

53 Propor ações de racionalização dos recursos, a serem pactuadas com os gestores, a partir da realização de estudos técnicos e identificação das melhores práticas no âmbito da administração pública e privada.

54 Coordenar ações que visem assegurar a transparência da gestão governamental com o propósito de fomentar o controle social e prevenir e combater a corrupção.



CORREGEDORIA

55 Correição é a função do controle interno que tem por finalidade apurar os indícios de ilícitos praticados no âmbito da Administração Pública, e promover a responsabilização dos envolvidos, por meio da instauração de processos e adoção de procedimentos, visando inclusive ao ressarcimento nos casos em que houver dano ao erário.

56 Estruturar, em caráter permanente, as comissões processantes dos ilícitos funcionais, a serem formadas por servidores da carreira do controle interno, treinados para a atividade correicional, sendo possível a requisição de especialistas para auxílio técnico, em razão da especificidade do conhecimento requerido.

57 Instaurar procedimentos disciplinares com base nas denúncias e nos relatórios encaminhados pela ouvidoria e auditoria, quando estes indicarem infração disciplinar ou apresentarem indícios de sua ocorrência, com o suporte do Ministério Público e do órgão de segurança pública, se necessário; sem prejuízo da instauração de procedimentos disciplinares decorrentes de denúncias apresentadas diretamente à unidade correicional.

58 Garantir aos servidores que atuem na função de correição as condições de segurança pessoal adequadas ao exercício das suas atividades.



59 Produzir informações para sustentar análises de riscos, com o propósito de instrumentalizar, com dados qualitativos e quantitativos, os responsáveis pela capacitação e educação continuada, assim como os responsáveis pelas demais ações de controle interno, em especial a orientação preventiva.

60 Atuar, preventivamente, com base nas informações resultantes dos procedimentos apuratórios, a fim de aprimorar a gestão pública e reduzir a ocorrência dos ilícitos funcionais.



61 Ouvidoria é a função de controle interno, que tem por finalidade fomentar 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 a adequada aplicação de recursos públicos, visando à melhoria da sua qualidade, eficiência, resolubilidade, tempestividade e equidade.

62 Estabelecer estrutura para identificar os interesses do cidadão, recepcionando as insatisfações, desejos e opiniões sobre os produtos e serviços do órgão/entidade pública, e intermediar a solução do problema por meio da gestão de conflitos.

63 Constituir-se por ouvidores que compreendam e sejam capazes de interpretar tendências da administração pública para produzir informações gerenciais, subsidiando a tomada de decisão do gestor público e credenciando a ouvidoria como unidade de inteligência competitiva para a gestão.

64 Conhecer os serviços prestados pelo órgão público onde atua, ter visão ampla da demanda, possuir competência certificada em ouvidoria, constituem requisitos fundamentais para o exercício do ouvidor.

65 Ouvir a sociedade e prover a administração de informações gerenciais para subsidiar o Estado na elaboração do planejamento estratégico e na formulação de políticas públicas.

66 Preservar a identidade do cidadão nas questões, a fim de resguardar a confiança e o respeito, de forma a assegurar a integridade da informação.

67 Classificar as solicitações dos usuários, manter estratégias e táticas para distribuí-las com agilidade ao setor competente, mapear as execuções, e evidenciar os resultados de sua atuação.

68 Identificar a partir da análise consolidada das manifestações, a ocorrência de falhas validadas pela gestão, que passam a representar risco operacional iminente, e informar ao gestor por meio de relatórios gerenciais permitindo definir eixos prioritários de ações e correção de rumos.

69 Considerar como risco operacional a ocorrência de possíveis falhas informadas, ainda que anonimamente, nas atividades, processos e procedimentos da administração pública, validadas pela área/setor objeto da demanda.

70 Adotar modelo de gestão em rede que garanta a uniformidade de processos, procedimentos, e disponibilização das informações para dar suporte ao processo da gestão pública.

71 Participar enquanto função de controle interno, dos planos institucionais a fim de conhecer de forma global as atividades, setores e respectivos responsáveis facilitando a intermediação das demandas.

72 Disponibilizar um canal aberto, e de fácil acesso, entre o cidadão e a administração pública, capaz de minimizar os fatores das insatisfações com relação aos produtos e serviços ofertados, a partir da validação das demandas e suas conseqüentes mudanças pela gestão pública.

73 Incentivar a cooperação dos servidores da entidade pública envolvida nas queixas dos cidadãos a fim de consolidar melhor o entendimento das questões, e possibilitar o aprimoramento das ações e o acompanhamento gerencial.

74 Reduzir o distanciamento entre a sociedade e a administração pública agindo como articuladora e intermediadora na gestão dos conflitos entre os interesses do cidadão e da administração pública, diminuindo a frequência das contendas e otimizando a gestão pública.

75 Criar uma identidade da unidade ouvidoria de fácil reconhecimento pelo cidadão, utilizando uma linguagem adequada, objetiva, sem termos técnicos, gírias e siglas, e permitir ao cidadão a liberdade de expressão, respeitando a diversidade de opiniões

76 Zelar pela qualidade da informação na comunicação entre a ouvidoria e administração pública.



EMENDA Nº 1 - CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 229, DE 2009

Estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira, contábil, e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável, e dá outras providências.

TÍTULO VI DO CONTROLE E DA AVALIAÇÃO CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 104. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades a que se refere o art. 1º, §§ 1º e 2º, desta Lei Complementar, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, aplicação das subvenções e renúncia de receita, será exercida pelo Poder Legislativo de cada ente da Federação, mediante o controle externo, e pelo sistema de controle interno definido nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal.

§ 1º A avaliação da gestão administrativa pelos órgãos de controle será exercida mediante a utilização dos procedimentos usuais de auditoria, além de outros procedimentos previstos em lei ou definidos pelos órgãos de controle interno e controle externo, e adotará como referência o desempenho dos programas e ações orçamentárias, orientando-se pelos objetivos, metas e indicadores fixados nos instrumentos de planejamento e orçamento definidos nesta Lei Complementar.

§ 2º Quanto à renúncia de receita, a fiscalização de que trata o caput deste Artigo abrangerá os beneficiários e os órgãos ou entidades supervisores, operadores ou que tenham atribuição relacionada à gestão destes recursos.

§ 3º No caso de transferências intergovernamentais que não constituam receita própria do ente beneficiário, a fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão, bem como da eficiência, da eficácia e da efetividade da aplicação do recurso, ficará a cargo do órgão repassador do recurso e dos sistemas de controle interno e externo que sobre ele tenham jurisdição.

§ 4º A fiscalização de que trata o parágrafo anterior poderá ser exercida com o auxílio dos respectivos órgãos de controle interno, assim como por meio de cooperação técnica com os órgãos de controle externo dos entes beneficiários.

§ 5º O controle da gestão será concomitante e posterior e, quando determinado pela lei ou quando abranger empreendimento de grande vulto, também prévio.

Art. 105. Prestarão contas, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, os responsáveis pelos Poderes, órgãos e entidades a que se refere o art. 1º, §§ 1º e 2º, desta Lei Complementar, incluídos os ordenadores de despesa desses órgãos e entidades e quaisquer pessoas responsáveis por bens e valores públicos.

§ 1º As prestações de contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos serão examinadas anualmente pelo sistema de controle interno e submetidas ao julgamento do Tribunal de Contas, sob forma de prestação ou tomada de contas.

§ 2º Integrarão obrigatoriamente as prestações de contas declaração do dirigente máximo da unidade cujas contas são apresentadas, sobre a adequação do seu controle aos termos desta Lei Complementar e, em caso negativo, sobre as deficiências observadas e os planos de ação e cronogramas para corrigi-las.

§ 3º Independentemente de quem esteja à frente de sua administração, os órgãos e entidades a que se refere o art. 1º, §§ 1º e 2º, desta Lei Complementar serão objetivamente responsáveis pela comprovação do emprego de recursos recebidos a título de transferência, sendo-lhes facultado o exercício do direito de regresso contra aqueles cuja ação tenha dado ensejo à responsabilidade do ente.

§ 4º É facultado aos Tribunais de Contas deliberarem sobre a dispensa da obrigação instrumental de que trata o este artigo, sem prejuízo da integral sujeição dos responsáveis à obrigação de formar as contas anuais e a todos os demais meios de controle de que trata esta Lei Complementar.

Art. 106. É permitida a troca recíproca de informações, documentos, instruções e relatórios técnicos relativos às ações de controle interno e externo realizadas pelas instituições de que trata este Título, bem como entre estas e o Ministério Público e as entidades encarregadas por lei do exercício de fiscalização tributária ou administrativa, com a finalidade de subsidiar reciprocamente o exercício das respectivas missões institucionais.

§ 1º As entidades mencionadas no caput deste artigo poderão, sem prejuízo de outras iniciativas de ação coordenada:

I – conceder reciprocamente o acesso às respectivas bases de dados;

II – representar, de ofício, acerca de qualquer fato que considerem relevante para o exercício das funções encomendadas por lei ao destinatário.

§ 2º O compartilhamento de documentos ou informações de que trata este artigo somente será vedado por disposição específica de lei em contrário, e poderá ser realizado inclusive quando os processos correspondentes não tenham sido formalmente deliberados, observada neste último caso a necessidade de solicitação escrita da parte receptora.

Art. 107. Até sessenta dias após o encerramento de cada semestre, a comissão referida no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, ou comissão equivalente nos legislativos estaduais e municipais, realizarão audiência pública com os tribunais de contas com jurisdição no território do ente da Federação, para que esses relatem as atividades desempenhadas no período, de forma complementar ao exigido pelo art. 71, §4º, da Constituição Federal, asseguradas a ampla divulgação prévia da realização da audiência e a participação da sociedade civil organizada.

CAPÍTULO II DO CONTROLE INTERNO

Art. 108. Os Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, e os órgãos autônomos de todos os entes da Federação manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento dos índices esperados no PPA e a execução dos programas nos orçamentos;

II – comprovar a legalidade, a legitimidade e a economicidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência e efetividade, da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades a que se refere o art. 1º, §§

1º e 2º, desta Lei Complementar;

III – exercer o controle da arrecadação, das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e obrigações dos entes da Federação; e IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Entende-se por sistema de controle interno o conjunto de órgãos, funções e atividades articulado por um órgão central de coordenação e orientado para o desempenho das funções de controle interno definidas no caput deste artigo.

§ 2º No cumprimento das finalidades institucionais de que trata este artigo, o sistema de controle interno abrangerá as seguintes funções específicas:

I – a ouvidoria, função que tem por finalidade fomentar o controle

social e a participação popular, por meio do recebimento, registro e tratamento de denúncias e 53 manifestações do cidadão sobre os serviços prestados à sociedade e a adequada aplicação de recursos públicos;

II – a controladoria, função que tem por finalidade subsidiar a tomada de decisões governamental e propiciar 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;

III – a auditoria, função pela qual o sistema de controle interno avalia uma determinada matéria ou informação segundo critérios adequados e identificáveis, com o fim de expressar uma conclusão que transmita titular ao Poder e a outros destinatários legitimados determinado nível de confiança sobre a matéria ou informação examinada, e que tem por finalidades:

a) examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

b) avaliar o desempenho da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, segundo os critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade;

c) avaliar a adequação, eficiência e eficácia da organização auditada, de seus sistemas de controle, registro, análise e informação e do seu desempenho em relação aos planos, metas e objetivos organizacionais;

IV – a correição, função que tem por finalidade apurar os indícios de ilícitos praticados no âmbito da Administração Pública e promover a responsabilização dos envolvidos, por meio dos processos e instrumentos administrativos tendentes à identificação dos fatos apurados, responsabilização dos agentes e obtenção do ressarcimento de danos do erário eventualmente existentes;

V – a gestão superior de políticas e procedimentos integrados de prevenção e de combate à corrupção e de implantação de regras de transparência de gestão no âmbito do respectivo Poder; e

VI – a normatização, assessoramento e consultoria no estabelecimento, manutenção, monitoramento e aperfeiçoamento dos elementos do controle administrativo dos órgãos e entidades do respectivo Poder.

§ 3º O órgão central do sistema de controle interno de cada Poder ou órgão mencionado no caput deste artigo poderá ser consultado pelos dirigentes dos órgãos e entidades jurisdicionados, quanto à dúvida suscitada

na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de sua competência definidas neste artigo.

§ 4º A integração do sistema composto pelo controle interno de cada Poder ou órgão mencionado no caput deste artigo far-se-á por meio de uma estrutura formal colegiada, criada por lei de cada ente da Federação, que reúna os titulares do controle interno de cada Poder ou órgão, com a função de propor soluções para matérias controversas, patrocinar a padronização de normas e procedimentos de controle interno e promover a ação coordenada das instituições envolvidas.

§ 5º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência, em até trinta dias, ao Ministro de Estado supervisor ou autoridade equivalente do órgão ou entidade, ao respectivo órgão central de controle interno e ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 109. Compete a cada Poder, dentro do respectivo ente, definir a organização administrativa para o exercício das funções previstas neste Capítulo, obedecidos todos os dispositivos nele constantes.

§ 1º A regulamentação de que trata o caput deste artigo definirá a estrutura administrativa que exercerá o papel de órgão central do sistema de controle interno e o respectivo titular, observada sempre a sua vinculação hierárquica e funcional direta ao titular do respectivo Poder.

§ 2º Na omissão da regulamentação de que trata o parágrafo anterior, o próprio titular do Poder arcará com as responsabilidades atribuídas por esta Lei Complementar ao titular do órgão central do sistema de controle interno.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45, DE 2009

Acrescenta o inciso XXIII ao art. 37 da Constituição Federal, dispondo sobre as atividades do sistema de controle interno.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 37 passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIII:

“Art. 37.....
.....
.....

XXIII- As atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão em especial as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei.”

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua promulgação.

JUSTIFICAÇÃO

As frequentes irregularidades e ineficiências denunciadas na Administração Pública nacional têm como uma de suas causas mais essenciais a ausência de um mecanismo estruturado e eficaz de controle. Este controle não é só feito por terceiros, como afirmam algumas denúncias. A única garantia eficaz de controles econômica e administrativamente sustentáveis é um sistema que comece dentro da própria organização pública e esteja inserido dentro de sua rotina gerencial. Esta é a noção de controle interno, que se encontra mencionada de forma ampla no artigo 74 da Carta Magna.

Ora, esta menção no capítulo constitucional relativo à fiscalização faz com que a prática jurídica e administrativa considere o controle interno como simples mecanismo de fiscalização a *posteriori*, alheio à própria gestão. Esta proposta pretende corrigir esta distorção, acrescentando a regulação do controle interno também no capítulo específico da Administração Pública e atribuindo-lhe, como não poderia deixar de ser, o caráter de “função essencial para o funcionamento da administração pública”.

Desta forma, a regulação constitucional da Administração Pública incorporará de forma explícita a noção de controle interno, tornando ademais obrigatória a sua estruturação, inclusive em tratamento similar ao que recebeu a

função de arrecadação a partir da Emenda Constitucional 42, de 2003. Para tanto, lista em rol exemplificativo as principais funções do controle interno e estabelece a moralizadora exigência de que o sistema seja organizado com base em órgãos permanentes e em carreiras específicas de servidores concursados, requisitos essenciais a preservação da independência das atividades do sistema de controle interno. Este conteúdo organizacional e funcional reflete a longa experiência acumulada pela União e pelos principais Estados da Federação no esforço de estruturação de seus sistemas de controle interno.

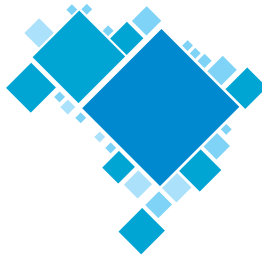
A presente Emenda representa mais um produto das intensas atividades promovidas pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, mediante reuniões, seminários e proposições debatidos nos anos de 2008 e 2009, na área dos controles interno e externo, visando ao fortalecimento da gestão pública, e incorpora as sugestões e demandas dos próprios agentes do controle interno que se encontram em pleno processo de estruturação, reunidos no Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – CONACI.

Com esta proposição, que representa uma de várias medidas importantes em andamento, temos a convicção de oferecer ao Parlamento uma medida importante para o fortalecimento da capacidade de gestão do setor públicos, pelo que contamos com a sua aprovação pelos nobres Pares.

Sala das Sessões, 6 de outubro de 2006.



Senador RENATO CASAGRANDE



www.conaci.org.br