

ANTONIO ALVES DE CARVALHO NETO
AUGUSTO DE OLIVEIRA MONTEIRO
CARLOS ALBERTO DOS SANTOS SILVA
DANUSA DA MATTA DUARTE FATTORI
DENIS PENEDO PRATES
GUSTAVO UNGARO
JETRO COUTINHO MISSIAS
LIANE VASCONCELOS DE ARAÚJO ANGOTI
MARCELO DE SOUSA MONTEIRO
MARCIO ALMEIDA DO AMARAL
MARIA JOÃO PAGARIM RIBEIRO KAIZELER
RODRIGO FONTENELLE DE ARAÚJO MIRANDA
RODRIGO STIGGER DUTRA
SEBASTIÃO RANNA DE MACEDO

Prefácio

Gustavo Ungaro

Apresentação

Roberto Paulo Amoras

SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA UNIÃO EUROPEIA E NO BRASIL

Belo Horizonte

FÒRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

2019

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virgínia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (<i>in memoriam</i>)	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Olhon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

1160265

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

5623 Sistema de Controle Interno da Administração Pública na União Europeia e no Brasil / Antonio Alves de Carvalho Neto...[et al.] – Belo Horizonte : Fórum, 2019.

257 p.; 14,5cm x 21,5cm
ISBN: 978-85-450-0702-9

1. Direito Administrativo. 2. Direito Financeiro. 3. Controle Interno. I. Carvalho Neto, Antonio Alves de. II. Monteiro, Augusto de Oliveira. III. Silva, Carlos Alberto dos Santos. IV. Fattori, Danusa da Matta Duarte. V. Prates, Denis Penedo. VI. Ungaro, Gustavo. VII. Missias, Jetro Coutinho. VIII. Angoti, Liane Vasconcelos de Araújo. IX. Monteiro, Marcelo de Sousa. X. Amaral, Marcio Almeida do. XI. Kaizeler, Maria João Pagarim Ribeiro. XII. Miranda, Rodrigo Fontenelle de Araújo. XIII. Dutra, Rodrigo Stigger. XIV. Macedo, Sebastião Ranna de. XV. Título.

CDD 341.3
CDU 342.9

Elaborado por Daniela Lopes Duarte - CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARVALHO NETO, Antonio Alves de *et al.* *Sistema de Controle Interno da Administração Pública na União Europeia e no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 257 p. ISBN 978-85-450-0702-9.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Gustavo Ungaro	13
-----------------------------	----

APRESENTAÇÃO

Roberto Paulo Amoras	15
-----------------------------------	----

CONSIDERAÇÕES INICIAIS/INTRODUÇÃO	19
---	----

CAPÍTULO 1

O MODELO EUROPEU DE CONTROLE INTERNO PÚBLICO (PIC)	23
1.1 Os princípios do controle interno público na Europa (PIC)	25
1.1.1 <i>Accountability</i> do gestor (<i>managerial accountability</i>)	26
1.1.2 O desenvolvimento de sistemas de gestão e controle financeiro	26
1.1.3 O papel da auditoria interna	27
1.1.4 A harmonização central dos sistemas de GCF e de AI	27
1.1.5 Outros atores no modelo PIC	29
1.1.6 Relacionamento entre os vários atores	32
1.2 Papel da gestão e controle financeiro na Croácia e na Bulgária	33
1.2.1 A gestão e controle financeiro na Croácia	33
1.2.2 Gestão e controle financeiro na Bulgária	46
1.2.2.1 Histórico da reforma do Sistema de Controle Interno	46
1.2.2.2 Responsabilidade pela gestão e controle financeiro e elementos do Coso	48
1.3 Papel da auditoria interna, da inspeção financeira e da unidade de harmonização central na Croácia e Bulgária	54
1.3.1 Auditoria interna	54
1.3.2 Inspeção financeira	57
1.3.3 Unidade de harmonização central	58

1.3.4	Estrutura e pessoal da auditoria interna	65
1.3.5	Capacitação e certificação de auditores internos.....	66
1.3.5.1	Bulgária.....	66
1.3.5.2	Croácia.....	67
1.3.6	Planejamento da auditoria.....	69
1.3.7	Análise de risco	71
1.3.8	Procedimentos	75
1.3.9	Relatório de auditoria	76
1.3.10	Avaliação de qualidade	76
1.4	Relacionamento com a gestão financeiro-orçamentária.....	80
1.5	Relacionamento com o controle externo.....	82
1.6	Relacionamento com a sociedade (transparência e ouvidoria).....	84
1.7	Dificuldades e limitações do PIC nos países visitados.....	86

CAPÍTULO 2

COMPARATIVO COM O SISTEMA DE CONTROLE

BRASILEIRO	89	
2.1	Gestão financeiro-orçamentária no Brasil e o <i>accountability</i> do gestor	89
2.2	Funções dos órgãos de controle no Brasil.....	90
2.3	Relacionamento entre controle interno e controle externo no setor público brasileiro.....	94
2.3.1	Relacionamento entre auditoria interna e auditoria externa no setor público brasileiro	97
2.3.2	Visão da colaboração e relacionamento do controle interno com controle externo no nível federal	98
2.3.3	Visão da colaboração e relacionamento do controle interno com controle externo no nível estadual.....	101

CAPÍTULO 3

DESAFIOS E ALTERNATIVAS DE EVOLUÇÃO E

CONVERGÊNCIA	105	
3.1	Desafios e vantagens de reestruturação do Sistema de Controle Interno e como reestruturar usando o exemplo do PIC da UE.....	105
3.1.1	Desafios subjacentes à reestruturação do modelo de controle interno.....	105
3.1.2	Vantagens de reestruturação do modelo de controle interno	105
3.1.3	Como reestruturar o Sistema de Controle Interno seguindo os princípios do PIC.....	106

3.2	Vantagens da convergência aos padrões internacionais.....	110
3.3	Condições favoráveis para reestruturação.....	116
3.3.1	Atuação do Tribunal de Contas da União (TCU).....	118
3.3.2	Iniciativas legislativas em curso.....	122
3.3.3	O exemplo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).....	125
3.4	Impacto sobre a gestão financeiro-orçamentária.....	126

CAPÍTULO 4

	PROCESSO DE TRANSIÇÃO PARA O NOVO MODELO.....	129
4.1	Transição na União.....	129
4.2	Transição nos estados e no Distrito Federal.....	131
4.3	Transição nos municípios.....	132

CAPÍTULO 5

	QUESTÕES CENTRAIS PARA AVALIAÇÃO E DISCUSSÃO.....	135
5.1	Desenvolvimento da legislação.....	135
5.2	Unidades de harmonização central.....	138
5.3	Planejamento estratégico.....	144
5.4	Gestão de riscos.....	144
5.5	Segregação entre inspeção financeira e auditoria interna.....	148
5.6	Treinamento e certificação profissional para a Administração Pública.....	151

CAPÍTULO 6

	ATIVIDADES DE HARMONIZAÇÃO (ATRICON, CONACI, GEFIN, TCU, CGU, CGE, STN).....	155
6.1	Legislação (Lei PIC, Constituição, terminologia comum).....	155
6.2	Normas, manuais e métodos.....	156
6.3	Treinamento e certificação.....	157
6.4	Conscientização.....	157
6.5	Iniciativas em análise e discussão pelo TCU.....	159
6.5.1	As duas iniciativas estratégicas fundamentais.....	159
6.5.2	Os 10 passos estratégicos para a profissionalização do controle interno e da auditoria interna do setor público brasileiro.....	161
6.5.3	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – NBASP.....	163
6.5.4	Justificativas para ter um Conselho Nacional de Normas Auditoria do Setor Público.....	164

CAPÍTULO 7

POSSÍVEIS REDESENHOS DOS SCI DO BRASIL À LUZ DO
MODELO PIC EUROPEU

7.1	Introdução	167
7.2	Condições e pressupostos	169
7.2.1	<i>Accountability</i> gerencial.....	169
7.2.2	Dos custos de controle.....	170
7.2.3	Realidade mutável da estrutura política	170
7.2.4	Necessidade de metodologias harmonizadas e padronizadas.....	170
7.3	Modelo Governo Federal.....	171
7.3.1	Modelo atual do Governo Federal.....	171
7.3.1.1	Modelo proposto	171
7.4	Modelo para Ceará.....	172
7.4.1	Modelo atual do estado do Ceará	172
7.4.1.1	Histórico	172
7.4.1.2	A estrutura do sistema de CI do Ceará à luz das 3 linhas de defesa	175
7.4.1.3	Estrutura e recursos humanos.....	178
7.4.2	Atividades desenvolvidas e comparativo com o modelo PIC europeu	179
7.4.2.1	Diferenças entre o modelo CGE/CE x PIC europeu	180
7.4.2.2	Semelhanças entre o modelo CGE/CE x PIC europeu.....	181
7.4.3	Atividades específicas do modelo CGE/CE.....	182
7.4.4	Modelo proposto	182
7.4.4.1	Desenho	182
7.4.4.2	Responsabilidades e funções das entidades desenhadas	183
7.4.5	Fases de implementação.....	185
7.4.6	Conclusão	186
7.5	Modelo para Distrito Federal	187
7.5.1	Modelo/desenho de PIC atualmente existente no estado do Distrito Federal.....	187
7.5.1.1	Da Controladoria-Geral do Estado do Distrito Federal (CGDF).....	187
7.5.1.2	Da Subcontroladoria de Controle Interno (SUBCI).....	188
7.5.1.3	Das unidades de controle interno – UCI.....	190
7.5.1.4	Dos projetos estruturantes da CGDF.....	193
7.5.1.5	Da harmonização dos projetos estruturantes da CGDF	193
7.5.2	Desenho do Sistema de Controle Interno do DF à luz do modelo PIC europeu	194

7.5.3	Ações integradas de implementação/adaptação do PIC na CGDF ..	195
7.5.3.1	Revisão e atualização da base legal.....	195
7.5.3.2	Capacitação.....	196
7.5.3.3	Criação do comitê de harmonização, na CGDF.....	197
7.6	Modelo para Espírito Santo	198
7.6.1	Modelo atual do Espírito Santo.....	198
7.6.1.1	Histórico	198
7.6.1.2	Estrutura organizacional.....	201
7.6.1.3	Atuação atual	202
7.6.2	Atuação visualizada/pretendida	204
7.6.2.1	Unidades de harmonização central.....	204
7.6.2.2	Auditoria interna.....	205
7.6.2.3	Inspeção.....	205
7.6.3	Modelo sugerido.....	206
7.6.4	Estratégia de implementação – Responsáveis e fases.....	208
7.6.4.1	Secont	209
7.6.4.2	Secretaria de Planejamento	210
7.6.4.3	Secretaria de Fazenda.....	210
7.6.4.4	Secretaria de Gestão e Secretaria de Governo.....	210
7.6.4.5	Secretarias de Estado.....	210
7.6.4.6	Governo do Estado do Espírito Santo	211
7.7	Modelo para Minas Gerais	211
7.7.1	O sistema atual de controle interno do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.....	211
7.7.1.1	Considerações gerais	211
7.7.1.2	A Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais: estrutura organizacional e macrofunções	213
7.7.1.3	As unidades de auditoria setoriais e seccionais.....	215
7.7.2	Modelo sugerido para Minas Gerais.....	218
7.7.2.1	Considerações gerais sobre o contexto de mudança.....	218
7.7.2.2	Ações e etapas de mudança	219
7.8	Modelo para Santa Catarina.....	224
7.8.1	A organização atual do Sistema de Controle Interno em Santa Catarina	225
7.8.2	Linhas gerais para a nova organização administrativa do órgão central do Sistema de Controle Interno	227
7.8.3	Fases de implementação.....	231
7.9	Visão de São Paulo	232

CAPÍTULO 8

DEFINIÇÕES.....	235
ANEXO A.....	243
ANEXO B.....	244
ANEXO C.....	250
ANEXO D.....	251
ANEXO E.....	252
ANEXO F.....	254
SOBRE OS AUTORES.....	255