



**UNIVERSIDADE GAMA FILHO**

**IONÁ VANESSE DO AMARAL DE FARIA**

**CONTROLE INTERNO, UM MECANISMO EFICAZ PARA O  
ALCANCE DE UMA GESTÃO PÚBLICA LEGAL E  
TRANSPARENTE?**

**BRASÍLIA  
MARÇO 2010**

**IONÁ VANESSE DO AMARAL DE FARIA**

**CONTROLE INTERNO, UM MECANISMO EFICAZ PARA O  
ALCANCE DE UMA GESTÃO PÚBLICA LEGAL E  
TRANSPARENTE?**

**IONÁ VANESSE DO AMARAL DE FARIA**

**CONTROLE INTERNO, UM MECANISMO EFICAZ PARA O  
ALCANCE DE UMA GESTÃO PÚBLICA LEGAL E  
TRANSPARENTE?**

Monografia apresentada à Universidade  
Gama Filho como requisito parcial para  
obtenção do título de Especialista em  
Auditoria Governamental.

Orientador: Rogério Gonçalves de Castro

**Brasília**

**2010**

**IONÁ VANESSE DO AMARAL DE FARIA**

**CONTROLE INTERNO, UM MECANISMO EFICAZ PARA O  
ALCANCE DE UMA GESTÃO PÚBLICA LEGAL E  
TRANSPARENTE?**

Monografia julgada e aprovada:

Prof. Orientador Rogério Gonçalves de Castro

Dedico esse trabalho ao Deus eterno que na força da tua graça tem me ajudado até aqui e a minha família que tem me incentivado durante todo o curso.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu marido Dimas Faria e aos meus filhos Lucas e Letícia pelo incentivo e paciência, com as desculpas pelo tempo furtado ao seu convívio.

## RESUMO

A presente pesquisa descreve o importante papel que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, representado pela Controladoria Geral da União, exerce na busca do equilíbrio do orçamento e da excelência na gestão dos gastos públicos primando pela sua regular, eficiente e eficaz aplicação. Enfatiza-se que a ação tempestiva do Controle Interno tem o poder de coibir práticas abusivas e lesivas ao patrimônio público, prevenindo ilegalidades e má gestão em função de desinformação ou de interesses alheios aos interesses públicos.

**Palavras-chave:** Administração Pública Federal; Controle Interno; Transparência; Legalidade.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2 APRESENTAÇÃO DO TRABALHO .....</b>	<b>10</b>
2.1 Delimitação do tema .....	10
2.2 Problema.....	10
2.3 Objetivos .....	10
2.3.1 Objetivo geral.....	10
2.3.2 Objetivos específicos .....	10
2.4 Justificativa .....	11
<b>3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>12</b>
3.1 Conceitos e princípios da Administração Pública.....	12
3.2 Ciclo Orçamentário Federal .....	13
3.3 Conceitos e finalidades do Controle Interno .....	15
3.4 Aspectos constitucionais do Controle Interno .....	18
3.5 Estrutura do Controle Interno do Poder Executivo Federal.....	20
3.6 Mecanismos de Controle Interno .....	21
3.6.1 SIAFI – Sistema de Administração Financeira do Governo Federal.....	21
3.6.2 SIASG – Sistema de Administração de Serviços Gerais .....	22
3.6.3 Conta Única do Tesouro Nacional .....	24
3.7 Controle Interno e Responsabilidade Fiscal.....	25
3.8 Controladoria Geral da União.....	28
3.8.1 Definição e atribuições.....	28
3.8.2 Planejamento das Ações da Controladoria Geral da União.....	29
3.9 A CGU e o combate à corrupção .....	30
3.10 Capacitação de gestores e incentivo ao controle social.....	33
<b>4 CONCLUSÃO DA PESQUISA.....</b>	<b>36</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>38</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>39</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A atividade de controle é inerente à própria existência humana, principalmente o controle da riqueza.

O sistema de controle interno encontra-se ligado à transparência e à legalidade dos atos de gestão pública, sendo uma ferramenta poderosa de controle dos atos praticados na Administração, em busca da excelência na gestão dos recursos federais e da inibição de desvios e má utilização das verbas públicas.

A ineficácia administrativa e a corrupção que tanto afligem nosso país colocam-se como um entrave ao crescimento da nossa nação e à diminuição das desigualdades sociais existentes e nesse contexto é inegável a contribuição incisiva do sistema de controle interno brasileiro em todas as suas fases: prevenção, controle, repressão, capacitação de gestores.

No atual cenário, a ação do controle interno não se restringe aos aspectos financeiros e orçamentários apenas, mas engloba também aspectos patrimoniais e operacionais, priorizando ações preventivas, com o afastamento gradativo de uma cultura fortemente legalista, formalista e punitiva em favor de uma visão mais voltada para a gerência em busca de resultados, sem deixar de observar os princípios constitucionais norteadores de todo ato de gestão pública, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficácia.

Torna-se pacífico o entendimento de que o equilíbrio do orçamento e sua aplicação em prol do desenvolvimento do país de maneira eficiente e eficaz, a capacitação de gestores como meio de prevenir ilegalidades e má gestão de recursos por falta de informação ou orientação, na prática, de atos administrativos, a inibição da ação de maus gestores através da fiscalização e punição, depende da ação do controle que se exerce sobre todo e qualquer ato praticado dentro da Administração Pública.

Assim delinea-se a importância da existência de um órgão de controle interno que possa oferecer instrumentos capazes de avaliar a gestão pública, comprovar a legalidade de atos administrativos, avaliar programas de governo, os orçamentos da União e servir de apoio ao Controle Externo, sendo esse órgão, na atualidade, a Controladoria Geral da União, que merece lugar nesta pesquisa.

Com base nas constatações acima, esta pesquisa tem por escopo demonstrar a importância da atuação do sistema de controle interno no Brasil como

um instrumento que propicia, inegavelmente, uma administração pública mais responsável, transparente e mais consciente da necessidade de uma gestão racional, eficiente e eficaz dos recursos federais.

## **2 APRESENTAÇÃO DO TRABALHO**

### **2.1 Delimitação do tema**

Esta pesquisa limita-se ao estudo da atuação do sistema de controle interno no âmbito da União, tendo em vista que a mesma possui a mais ampla e complexa estrutura organizacional e que movimenta, seja arrecadando e/ou aplicando, a maior parte dos recursos públicos.

### **2.2 Problema**

1. Um roteiro lógico dos gastos públicos, como planejamento, orçamento e execução, facilita o exercício do controle?
2. As ações do controle interno contribuem para coibir políticas e práticas abusivas e ilegais contra o patrimônio público?
3. O controle encontra-se ligado à transparência e legalidade dos atos de gestão pública?

### **2.3 Objetivos**

#### **2.3.1 Objetivo geral**

Analisar a importância do papel do Sistema de Controle Interno da União no sentido de contribuir para uma gestão eficiente, inibindo ações lesivas ao patrimônio público, atingindo, dessa forma, o equilíbrio das contas públicas.

#### **2.3.2 Objetivos específicos**

- descrever a Administração Pública e o Controle Interno;
- demonstrar a estrutura do Controle Interno;
- identificar mecanismos de ação do Controle Interno;
- elencar as atribuições e atividades da CGU.

## 2.4 Justificativa

As razões que motivam a realização da pesquisa proposta são de ordem social, uma vez que o trabalho analisa a atuação do sistema de controle interno, no âmbito da Administração Pública Federal, frente aos problemas sociais enfrentados pela população brasileira em consequência de políticas públicas patrimonialistas, nepotistas e do mau uso e desperdício do dinheiro público por parte dos nossos governantes, e visa demonstrar que o sistema de controle interno é um instrumento poderoso para o alcance do crescimento da nação brasileira e conseqüente diminuição das desigualdades sociais existentes, mediante a inibição de práticas lesivas ao patrimônio público.

### 3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

#### 3.1 Conceitos e princípios da Administração Pública

A Administração Pública é entendida como sendo um conjunto de órgãos, agentes e pessoas jurídicas com a finalidade de executar as atividades administrativas do Estado.

Segundo Alexandrino (2008, p. 16), “nesse sentido, a Administração Pública corresponde a todo o aparelhamento de que dispõe o Estado para a consecução das políticas traçadas pelo governo”.

A Constituição Federal de 1988 em seus artigos 37 a 41 dispõe as regras e princípios norteadores da atuação da Administração Pública, tais como acesso a cargos e empregos públicos, nomeação de servidores, obrigatoriedade de licitar entre outros.

De acordo com Alexandrino (2008, p. 327):

- a) A doutrina enumera quatro atividades como próprias da Administração em sentido material, a saber:
- b) serviço público (toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, com o fim imediato de satisfazer alguma necessidade pública, sob regime predominantemente público);
- c) polícia administrativa (restrições ou condicionamento impostos ao exercício de atividades privadas em benefício do interesse público; exemplo típico são as atividades de fiscalização);
- d) fomento (incentivo à iniciativa privada de utilidade pública, por exemplo mediante a concessão de benefícios ou incentivos fiscais);
- e) intervenção (abrangendo toda atuação do Estado no setor privado, o que inclui a intervenção na propriedade privada, como a desapropriação, e a intervenção no domínio econômico, como o tabelamento de preços, a formação de estoques reguladores, etc.).

No Brasil a Administração Pública é composta pela Administração Direta (órgãos que, em uma pessoa política, exerçam função administrativa) e Administração Indireta (autarquias, fundações e empresas públicas e sociedades de economia mista) e se sujeitam ao regime jurídico administrativo, regime esse de direito público, caracterizado pelos princípios da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público.

Supremacia do Interesse Público – é aquele que fundamenta a existência das prerrogativas e dos poderes da Administração Pública. Impõe unilateralmente obrigações aos administrados ou restringe direitos de particulares.

Indisponibilidade do Interesse Público – restringe a atuação da Administração Pública, tendo em vista que a Administração não é proprietária da coisa pública e sim o povo, que segundo Alexandrino “Para a Administração a coisa Pública é indisponível.” (2008, p. 329). Na Administração Pública não existe a vontade do administrador e sim a vontade da Lei, portanto toda atuação da Administração Pública deve ser pautada e limitada ao que a legislação determinar.

A Constituição não traz expressos os princípios acima referenciados, mas cita os princípios balizadores de toda atividade da Administração, a seguir elencados:

1. Legalidade – determina que a ação da Administração Pública está estritamente limitada ao que a lei determinar. O Administrador, fica, portanto, limitado ao que a lei expressamente autorizar.

2. Impessoalidade – determina que toda atuação do poder público deve visar exclusivamente o interesse público, sendo vedada a promoção pessoal de agentes públicos, como também quaisquer outros tipos de favorecimentos ou até mesmo atos que discriminem ou prejudiquem os administrados.

3. Moralidade – está ligado à idéia de probidade e boa fé e não se vincula às convicções pessoais do administrador público, mas à noção de atuação adequada da Administração Pública frente a seus administrados.

4. Publicidade – todo ato administrativo que deva gerar efeitos externos ou que provoquem oneração aos cofres públicos deve ser conhecido do povo através de sua devida publicação, atendendo também, a exigência de transparência.

5. Eficiência – está ligado à qualidade da atuação do agente público, onde se espera que seu desempenho seja de excelência e que a organização e funcionamento da Administração Pública ocorra da forma mais racional possível no intuito de alcançar um padrão de excelência nos resultados da prestação de serviços públicos.

Toda atuação da Administração Pública deve ser passível de controle, seja pelo povo, seja por meio de órgãos com função de controle.

### **3.2 Ciclo Orçamentário Federal**

Ciclo orçamentário é o período de tempo em que se processam as atividades do orçamento público desde a sua concepção até sua apreciação final.

É um processo de caráter contínuo, dinâmico e flexível através do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação dos gastos do setor público nos aspectos físico e financeiro.

O ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro, pois envolve um período muito maior, uma vez que abrange todas as fases do processo orçamentário, quais sejam:

- elaboração da proposta orçamentária;
- discussão e aprovação da lei de orçamento;
- execução orçamentária e financeira;
- controle e avaliação do orçamento.

Já o exercício financeiro, conforme preconizado na Lei 4.320/64 é coincidente com o ano civil, ou seja, é o espaço de tempo compreendido entre primeiro de janeiro e trinta e um de dezembro.

A fase da elaboração da proposta é de responsabilidade essencialmente do Poder Executivo e deve ser compatível com os planos e diretrizes já submetidos ao legislativo. Evidentemente os poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público têm autonomia para elaborar suas propostas obedecendo, também, aos planos e diretrizes já determinados.

É o órgão central do sistema de orçamento (MOG/SOF) que fixa os parâmetros a serem adotados no âmbito de cada órgão/unidade orçamentária. De posse da proposta consolidada, o presidente da República procede ao seu envio ao Congresso Nacional.

Já no Congresso Nacional, o projeto é apreciado pelas duas casas através de uma comissão mista permanente e sendo aprovado pelo plenário do Congresso, o projeto será devolvido ao Presidente da República que poderá sancioná-lo ou propor vetos. Sancionando-o, deverá encaminhá-lo para publicação.

Uma vez publicada a Lei Orçamentária Anual, tem início a fase de execução do orçamento do Governo Federal. Essa etapa trata, objetivamente, das operações que são efetuadas no intuito de se colocar em prática o plano de governo para o exercício.

As unidades orçamentárias passam, efetivamente, a execução dos seus programas de trabalho, por meio de diversos atos e fatos administrativos, pertinentes à execução de receita e da despesa, tais como:

- emissão de empenhos;

- liquidação de despesas;
- emissão de ordens bancárias;
- arrecadação de receitas, entre outras.

Para Ribeiro (2007, p.171), o registro detalhado dos créditos e respectivas dotações é fundamental para:

- identificar claramente as receitas e despesas previstas e autorizadas respectivamente; e
- facilitar a contabilização, o controle, a fiscalização e a avaliação da execução.

Nesse momento, entra em cena a figura do controle que poderá ser:

Interno – onde cada Poder manterá, de forma integrada, um sistema de controle interno, com vistas a avaliar o cumprimento de metas do PPA, a execução dos programas de governo, a execução dos orçamentos, da União e comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficiência e eficácia, da gestão orçamentária.

Externo – a cargo do Congresso Nacional e sob a execução do Tribunal de Contas da União.

### **3.3 Conceitos e finalidades do Controle Interno**

O exercício do poder em qualquer instituição induz a abusos e quanto maior o poder exercido, maior deverá ser o controle sobre ele exercido. Na Administração Pública, em função de seu tamanho e complexidade e pelo fato de que o titular do patrimônio público é o povo e não o administrador faz-se necessária a existência de controles, posto que a Administração em toda a sua atuação, sem exceção, deve se sujeitar ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Dessa forma, na qualidade de mera gestora da coisa alheia, a Administração Pública deve pautar sua conduta pela mais ampla transparência, com vistas a que o titular efetivo da coisa pública possa, em qualquer tempo, ter condições de verificar a gestão dos dinheiros públicos

No Brasil, o controle da Administração Pública teve início com o surgimento do DASP – Departamento Administrativo do Setor Público em 1936. Na reforma



administrativa ocorrida através do decreto lei n. 200/67, o controle foi eleito como um dos princípios fundamentais da Administração Pública, juntamente com o planejamento, coordenação, descentralização e delegação de competências.

Entretanto, a existência de um controle já havia sido estabelecida em 1964 pela Lei 4320, em seu artigo 76, o qual estabeleceu que o poder executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária a saber:

- controle da legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- controle da fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis pela guarda e/ou administração dos bens e valores públicos;
- controle do cumprimento do programa de trabalho tanto em termos monetários quanto em termos de realização de obras e prestação de serviços.

A Instrução Normativa n. 01 de 06 de abril de 2001 da Secretaria Federal de Controle Interno definiu diretrizes, princípios e conceitos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Na sua seção 01, itens 01 a 03 determina o a seguir elencado:

1. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental, da gestão dos administradores públicos federais e da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.
2. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, para atingir as finalidades constitucionais, consubstancia-se nas técnicas de trabalho desenvolvidas no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, denominadas nesta Instrução Normativa de auditoria e fiscalização.

No que diz respeito às finalidades, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem como finalidades:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e

- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Na bibliografia pesquisada, foram encontrados outros conceitos e finalidades a seguir transcritos.

Segundo Meirelles, (1999, p. 600):

Controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de Administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.

Para Branco (1995, p.27):

Controle Interno é o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

De acordo com Guerra (2003, p. 121):

Assim sendo, entendemos ser o controle interno um complexo de procedimentos administrativos, constitucionalmente previsto, de natureza financeira, contábil e orçamentária, exercido por órgão posicionado dentro da estrutura da Administração, indissociável desta, impondo ao gestor público a necessária visualização de todos seus atos administrativos com boa margem de segurança, de acordo com as peculiaridades de cada órgão ou entidade, com fins de prevenção, identificação e rápida correção de irregularidades ou ilegalidades, capaz de garantir o cumprimento dos planos, metas e orçamentos preconcebidos.

Alexandrino (2008, p. 575) conceitua o controle interno como “aquele exercido dentro de um mesmo Poder, automaticamente ou por meio de órgãos integrantes de sua própria estrutura”.

Segundo Branco (1995, p. 28), o objetivo geral dos controles internos é assegurar que não ocorram, em potenciais, através do controle de suas causas, irregularidades, destacando-se entre objetivos específicos, a serem atingidos, os seguintes:

- a) observar as normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos;

- b) assegurar, nas informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais, sua exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade;
- c) antecipar-se, preventivamente, ao cometimento de erros, desperdícios, abusos e práticas anti-econômicas e fraudes;
- d) propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativos/operacional, sobre os resultados e efeitos atingidos;
- e) salvaguardar os ativos financeiros e físicos quanto à sua boa e regular utilização e assegurar a legitimidade do passivo;
- f) permitir a implementação de programas, projetos, atividades, sistemas, operações, visando a eficácia, eficiência e economicidade dos recursos; e
- g) assegurar aderência às diretrizes, planos, normas e procedimentos do órgão/entidade.

O controle interno quanto ao momento em que é exercido pode ser prévio, concomitante ou subseqüente.

O controle prévio é aquele exercido antes do início da prática ou antes da conclusão do ato administrativo, constituindo-se em requisito para validade ou para a produção de efeitos do ato controlado. Como exemplo, pode-se citar a autorização do Senado Federal necessária para que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal possam contrair empréstimos no exterior.

Controle concomitante é o exercido durante o desenrolar do ato e permite a verificação da regularidade da sua formação. Tem-se como exemplo a fiscalização da execução de um contrato administrativo.

Controle subseqüente é aquele exercido após a conclusão do ato administrativo. Tem-se como exemplo a homologação de um procedimento licitatório.

### **3.4 Aspectos constitucionais do Controle Interno**

O primeiro instrumento normativo a utilizar a expressão controle interno foi a Lei 4320/64, que estabeleceu normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Entretanto como preceito constitucional o controle interno aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1967: “Art. 71. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através do controle externo e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei”.

Segundo Bugarin (2003, p. 66):

Com a Constituição de 1988, o controle tornou-se universal, abrangendo todos os atos da Administração, seja despesa ou receita, além de recair sobre cada agente da Administração responsável por bens e valores públicos.

O controle interno veio ganhando gradativa importância com o passar dos anos. A Constituição Federal de 1988 e suas Emendas intensificaram o controle sobre os gastos públicos ao mesmo tempo em que buscaram a excelência na gestão dos recursos federais, determinando de forma mais clara o objetivo do controle interno ao mesmo tempo em que consagra os princípios básicos da Administração Pública:

Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

[...]

Art. 74 Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução de programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Percebe-se que novas atribuições foram delegadas aos órgãos de controle, ampliando sua abrangência para além dos aspectos orçamentários e financeiros, explicitando que o controle ou fiscalização, será exercido sobre aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais.

Delimita-se, então, o surgimento de um sistema de controle interno capaz de abranger todos os Poderes, priorizando ações preventivas, afastando gradualmente aspectos formalísticos e fortemente legalistas, voltando-se a uma visão gerencial em busca de resultados, sem, no entanto, desconsiderar os princípios da legalidade.

### 3.5 Estrutura do Controle Interno do Poder Executivo Federal

O artigo 1º do Decreto 5.683 de 26 de janeiro de 2006 determinou que a Controladoria Geral da União é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, sendo parte integrante da Presidência da República e dirigida pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

A ampliação das competências da CGU e o significativo aumento das atribuições fazem com que todo o trabalho por ela desenvolvido seja meticulosamente planejado para que possa atingir os objetivos para os quais foi constituída. Para tanto, precisa ser bem estruturada e possuir diversos níveis de apoio que possibilitem atender a todas suas necessidades. Dessa forma, de acordo com o que determina o artigo 3º do Decreto supracitado, a Controladoria Geral da União está assim estruturada:

Art. 3º A Controladoria Geral da União tem a seguinte estrutura organizacional:

I órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

- a) Gabinete;
- b) Assessoria Jurídica; e
- c) Secretaria Executiva
  - 1 . Assessoria Especial de Gestão de Projetos
  - 2 . Diretoria de Gestão Interna;
  - 3 . Diretoria de Sistemas e Informação;

II – Órgãos específicos singulares:

- a) Secretaria Federal de Controle Interno:
  - 1. Diretoria de Auditoria da Área Econômica;
  - 2. Diretoria de Auditoria da Área Social;
  - 3 . Diretoria de Auditoria na Área de Infra-estrutura
  - 4 . Diretoria de Auditoria da Área de Produção e Tecnologia
  - 5 . Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle; e
  - 6 . Diretoria de Auditoria de Pessoal, Previdência e Trabalho;

b) Ouvidoria-Geral da União;

c) Corregedoria-Geral da União:

- 1. Corregedoria-Geral Adjunta da Área Econômica
- 2 . Corregedoria-Geral Adjunta da Área de Infra-Estrutura; e
- 3 . Corregedoria-Geral Adjunta da Área Social;

d) Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas:

- 1. Diretoria de Informações Estratégicas; e
- 2 Diretoria de Prevenção à Corrupção

III unidades descentralizadas: Controladorias Regionais da União nos Estados;

IV – órgãos colegiados:

- a) Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção;
- b) Comissão de Coordenação de Controle Interno;
- c) Comissão de Coordenação de Correição.

As normas fundamentais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal estão definidas na Instrução Normativa nr. 01 de 06 de abril de 2001 e regem a postura do auditor de controle interno, assim como a forma de execução de seus trabalhos e apresentam-se estruturadas da seguinte forma:

- I Normas Relativas aos Servidores do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- II Normas Relativas à execução do trabalho no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- III Normas Relativas à opinião do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- IV Normas Relativas à forma de Comunicação;
- V Normas Relativas à audiência do auditado;
- VI Normas Relativas às auditoria de recursos externos; e
- VII Normas Relativas ao controle interno administrativo.

### **3.6 Mecanismos de Controle Interno**

A constante necessidade de melhoria e aperfeiçoamento dos procedimentos e sistemas de controle interno do Poder Executivo Federal, motivou inúmeras ações no sentido de buscar alternativas que facilitassem a obtenção de informações e a sua unificação, de forma a facilitar a gestão e o controle da máquina administrativa. Nesse aspecto, foram desenvolvidas, ao longo dos anos, ferramentas que provocaram um grande avanço na forma de coleta, unificação e divulgação de todos os atos de caráter financeiro no âmbito do Executivo Federal.

Tais ferramentas foram de salutar importância para o desenvolvimento da qualidade do trabalho da CGU que, no exercício da sua missão institucional de controle, necessita de informações tempestivas e confiáveis para poder proceder à análise e produção dos seus relatórios de forma rápida, concisa e eficiente. Dentre essas fontes de informações, destacam-se as de maior importância, tanto pelo volume e quantidade das informações que disponibilizam para o auditor interno, quanto pela relevância.

#### **3.6.1 SIAFI – Sistema de Administração Financeira do Governo Federal**

O Governo Federal motivado pelos diversos problemas de natureza administrativa que dificultavam a adequada gestão dos recursos públicos, criou a Secretaria do Tesouro Nacional em 10 de março de 1986 para auxiliar o Ministério

da Fazenda na execução de um orçamento unificado que vigoraria a partir do exercício seguinte.

A STN mediante a necessidade de informações que permitissem aos gestores agilizar o processo decisório, tendo sido essas informações qualificadas, à época, de gerenciais, optou pelo desenvolvimento e implantação de um sistema informatizado, que integrasse os sistemas de programação financeira, de execução orçamentária e de controle interno do Poder Executivo, que pudesse fornecer informações gerenciais, confiáveis e precisas para todos os níveis da Administração.

Assim delineou-se o SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira com o objetivo de promover a modernização e a integração dos sistemas de programação financeira, de execução orçamentária e de contabilidade, entrando em operação a partir de 01 de janeiro de 1987.

Com o SIAFI, problemas de administração dos recursos públicos como: controles de disponibilidades orçamentária e financeira exercidos sobre registros manuais, falta de informações gerenciais em todos os níveis da Administração Pública, utilização da Contabilidade como mero instrumento de registros formais, defasagem na escrituração de pelo menos 45 dias entre o encerramento do mês e o levantamento das demonstrações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, inconsistência dos dados utilizados em razão da diversidade de fontes de informações e das várias interpretações sobre cada conceito, comprometendo o processo de tomada de decisões, despreparo técnico de parte do funcionalismo público, inexistência de mecanismos eficientes capazes de evitar o desvio de recursos públicos e que permitissem a atribuição de responsabilidades de maus gestores e estoque ocioso de moeda que dificultavam a administração de caixa foram solucionados. Trata-se de uma ferramenta poderosa para executar, acompanhar e controlar com eficiência e eficácia a correta utilização dos recursos da União.

Assim o SIAFI é utilizado por todos os órgãos da administração direta inclusive os pertencentes ao Poder Legislativo e Judiciário e por grande parte da Administração Indireta.

### **3.6.2 SIASG – Sistema de Administração de Serviços Gerais**

O SIASG é assim definido no portal comprasnet:

O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, é um conjunto informatizado de ferramentas para operacionalizar internamente o funcionamento sistêmico das atividades inerentes ao Sistema de Serviços Gerais - SISG, quais sejam: gestão de materiais, edificações públicas, veículos oficiais, comunicações administrativas, licitações e contratos, do qual o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP é órgão central normativo.

A criação do SIASG ocorreu em 1994 e os esforços iniciais direcionavam-se para a constituição do catálogo de materiais e serviços, o cadastramento unificado de fornecedores e o registro de preços de bens e serviços. Estas três prioridades deram origem ao três módulos inicialmente implantados: o Catálogo Unificado de Materiais e Serviços – CATMAT/CATSER, o sistema de Cadastramento Unificado – SICAF e o Sistema de Registro de Preços – SIREP.

O cadastro de fornecedores se afirmou como ferramenta de ampla utilização na Administração Federal que se empenhou em fortalecê-lo e afirmar o seu papel de cadastro unificado, qualificando-o como “registro oficial do Poder Executivo Federal”, proibindo a realização de qualquer compra ou contratação junto a fornecedores não cadastrados. Importantes avanços sucederam-se com a extensão da utilização do SICAF para as empresas estatais, mediante adesão.

Avanço significativo na história do SIASG foi a sua conexão à plataforma Web, com o lançamento do site comprasnet em meados de 1998. O site inicialmente serviu à divulgação de avisos e editais e resumos dos contratos firmados com a Administração Pública.

Com a evolução do comprasnet para o portal de compras do Governo Federal, foi incorporado um conjunto de informações, dados estatísticos, materiais de consulta e novas ferramentas de apoio ao processo de compras: o Pregão Eletrônico, o Simulador de Pregão, o aplicativo apoio aos Pregões Presenciais e o de Cotação Eletrônica de Preços. Além disso, foi promovida completa remodelação visual e introduzidas facilidades de navegação, de busca e de consulta, estando disponível, nesse novo formato, desde novembro de 2001.

O SIASG percorreu, como um todo, uma trajetória de reconhecimento crescente como a ferramenta básica de gestão de compras, que culminou com a sua integração ao Sistema de Administração Financeira – SIAFI. A integração resulta em que todos os processos de compra e contratação transitam obrigatoriamente pelo SIASG, o que fortalece o seu papel de controle e abre caminho para um futura informatização e redesenho de todos os procedimentos.



### 3.6.3 Conta Única do Tesouro Nacional

Segundo Piscitelli (1999, p. 165):

Em decorrência da implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, cujas atividades tiveram início no exercício de 1987, foi publicado o Decreto nº 93.872 de 27.12.86, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, o que constitui um dos principais objetivos do SIAFI.

As regras dispendo sobre a unificação dos recursos do Tesouro Nacional em Conta Única foram estabelecidas pelo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Piscitelli (1999, p. 166), destacou alguns pontos estabelecidos no Decreto citado que dizem respeito ao funcionamento do caixa único:

- a realização da receita e da despesa da União será feita por via bancária em estrita observância ao princípio da unidade de caixa, e o produto da arrecadação de todas as receitas da União será obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Nacional no Banco do Brasil;
- esses recursos serão mantidos no Banco do Brasil, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas formalmente processadas e dentro dos limites estabelecidos na programação financeira;
- compete à STN aprovar, em ato próprio, o **limite global de saques** de cada Ministério ou Órgão, obedecendo ao montante das dotações e à previsão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional;
- os Ministérios, Órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, com base no limite global de saques fixado e no fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, aprovarão o limite de saques de cada unidade orçamentária, considerando o cronograma de execução dos projetos e atividades a seu cargo. Dessa forma, a unidade orçamentária poderá dividir seu limite de saque entre unidades administrativas, gestoras, quando for o caso;
- as transferências à entidades supervisionadas, inclusive quando decorrentes de receitas vinculadas ou com destinação especificadas na legislação vigente, constarão de limites de saques aprovados para unidade orçamentária a qual os créditos sejam atribuídos, em conformidade, também, com o cronograma previamente aprovado. Os saques para atender as despesas com as transferências anteriormente citadas, bem como para as de fundos especiais custeadas com o produto de receitas próprias somente poderão ser realizados após a arrecadação da respectiva receita e de seu recolhimento à conta do Tesouro Nacional;
- só poderá ser contemplado na programação financeira o fundo especial devidamente cadastrado pela STN, cujo cadastro lhe é encaminhado pela Ciset ou órgão equivalente;
- os limites financeiros para atender as despesas no exterior constarão da programação financeira de desembolso de forma destacada.

A Conta Única do Tesouro Nacional constitui importante instrumento de controle das finanças públicas, uma vez que permite a racionalização da

administração dos recursos financeiros, reduzindo a pressão sobre a caixa do Tesouro, além de agilizar processos de transferência e descentralização financeira e os pagamentos que são realizados a terceiros.

### 3.7 Controle Interno e Responsabilidade Fiscal

O desequilíbrio fiscal e os gastos superiores às receitas estiveram presentes na Administração Pública até os anos 90 e suas conseqüências para a economia brasileira foram bastante prejudiciais e em alguns casos impactaram mais de uma geração. Inflação sem controle, altas taxas de juros, endividamento público e carga tributária elevada foram algumas dessas conseqüências.

Essa realidade acabou por culminar em uma situação que restringia o atendimento das necessidades fundamentais da população, como saúde, educação, moradia, saneamento entre outras.

A instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal criou um novo paradigma na Administração Pública brasileira, o da responsabilidade fiscal. Dessa forma, instituíram-se mecanismos de controle e limitação de gastos públicos, com o fim de obrigar os gestores do dinheiro público a gastar de forma responsável e dentro de condições orçamentárias previamente estabelecidas, levando-se em conta a arrecadação do Estado ou Município.

Cavalcanti (2001, p. 73), afirma que:

Além de representar uma nova fase na Administração Pública brasileira, consagrando os princípios da responsabilidade e transparência fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal possibilita às autoridades responsáveis pela condução da política econômica do Brasil limitar e monitorar a situação macroeconômica dos entes da Federação, de modo a garantir condições econômicas para existência de uma moeda estável.

O controle interno passou a ser um pressuposto da Responsabilidade Fiscal, conforme disposto em seu art. 1º, §1º:

Art. 1º Esta lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A Responsabilidade da gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com

pessoal, da seguridade social e outras dívidas consolidada e mobiliária, operações de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

O papel do controle interno é atuar na prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

A LRF também trouxe elementos que objetivam evidenciar a transparência das ações e permitir a avaliação dos resultados e dos custos, além de aprimorar os instrumentos de planejamento. Dentre esses elementos destacam-se o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (art. 52) de emissão bimestral e o Relatório de Gestão Fiscal emitido a cada quadrimestre (art. 54), sendo este último assinado pelos representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como pelos responsáveis pela administração financeira e pelo sistema de Controle Interno.

O artigo 59 da LRF deixa clara a importância da atuação do controle interno:

Da fiscalização da Gestão Fiscal

Ar. 59 O Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I – atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;

III – medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos art. 22 e 23;

IV – providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução;

V – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Jacoby (2002, p. 167) destaca que os novos instrumentos de controle que a LRF proporcionou aos Tribunais de Contas e aos órgãos de controle:

1. Instituição de normas, relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas, financiados com recursos dos orçamentos, que devem estar previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
2. criação de uma sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto, que será mantido pelo Banco Central para controle, pela sociedade, das operações de crédito realizadas por antecipação da receita e verificação de atendimento dos limites permitidos na Lei de Responsabilidade Fiscal;
3. relatório elaborado pelo Ministério da Fazenda e mensalmente divulgado, informando os entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária;
4. pela primeira vez, é prevista a estruturação de informações gerais de contas nacionais, abrangendo todos as esferas de governo, com prazo para remessa de dados, para consolidação e para divulgação por sistema

- eletrônico de dados. Seria oportuno que, no sistema, fosse posteriormente juntado o parecer prévio dos Tribunais de Contas e a apreciação de julgamento feito pelo Poder Legislativo, para os números passassem a ter um juízo crítico e, até, demonstrar a confiabilidade ou erros apresentados;
5. com o objetivo de vedar a proliferação das conhecidas “obras inacabadas”, a Lei de Responsabilidade Fiscal proibiu consignar dotação para investimento superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no Plano Plurianual. Ao lado dessa vedação, estabeleceu que somente poderão ser incluídos novos projetos, na lei orçamentária e nas de créditos adicionais, após, adequadamente, atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes orçamentárias. Como instrumento de transparência par o cumprimento dessa norma estabeleceu que o Poder Executivo, de cada esfera de governo, deverá encaminhar ao Legislativo, até a data do envio do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo. Além da remessa, a norma obriga a ampla divulgação desse relatório, que deverá ser rigorosamente aferido pelos órgãos de controle, em especial pelos Tribunais de Contas, que já deram, em passado recente, importante contribuição nesse assunto;
6. separação no parecer prévio, elaborado pelos Tribunais de Contas, das contas anuais do Chefe do Poder Executivo, das contas do Poder legislativo e Judiciário;
7. audiências públicas:
- a) para demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, a ser realizada até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, pelo Poder Executivo, perante a comissão no § 1º do artigo 166 da Constituição ou equivalente, nas Casas Legislativas estaduais e municipais,
  - b) para assegurar a participação popular durante os processos de elaboração e de discussão dos planos , Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamento;
- 8 . disponibilização e ampla divulgação de:
- a) planos de governo, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual;
  - b) prestações de contas e do respectivo parecer prévio;
  - c) relatório resumido da execução orçamentária e a respectiva versão simplificada;
  - d) relatório de gestão fiscal e a respectiva versão simplificada;
  - e) resultado dos pareceres prévio e julgamento das contas anuais.
9. ato administrativo de alerta às autoridades que estiverem violando pontos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Khair (2001, p. 93) aponta como vantagens da Lei de Responsabilidade Fiscal o Orçamento Participativo, a Transparência da Gestão, a Maior eficiência na Ação Governamental, a Racionalização das Despesas, o Crescimento das Receitas, o Planejamento da Ação do Governo e o Impedimento de Heranças Fiscais.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a LRF é um instrumento fundamental por fixar normas que devem ser obrigatoriamente obedecidas por todos os níveis de governo, com vistas a garantir a gestão fiscal responsável das contas públicas, mediante a adoção de mecanismos de planejamento de receitas e

despesas, de prevenção de riscos e de correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio de contas, de instituição de limites para a despesa pública, com a responsabilização dos gestores públicos e das autoridades governamentais em caso de não cumprimento das normas de disciplina fiscal.

### **3.8 Controladoria Geral da União**

#### **3.8.1 Definição e atribuições**

A Controladoria Geral da União é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

É evidente o papel relevante da CGU no desempenho das funções de controle interno, sendo ele o órgão responsável por exercer a supervisão técnica de todos os órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, devendo ainda prestar, como órgão central, a orientação normativa que julgar necessária.

As suas finalidades e atividades encontram-se determinadas na Instrução Normativa SFC nº 01 de 06 de abril de 2001 e, destacam-se como atividades precípuas as seguintes:

- Avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- exercício do controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- avaliação das aplicações das subvenções; e
- apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, por meio do fornecimento de informações e dos resultados das ações do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

### 3.8.2 Planejamento das Ações da Controladoria Geral da União

Segundo a Instrução Normativa nr. 01 da Secretaria Federal de Controle Interno, o planejamento das ações de controle deve observar procedimentos e seqüências. Primeiramente, mapeiam-se as políticas públicas afetas a cada Ministério ou Órgão equivalente, com identificação dos macro-objetivos, dos recursos previstos, dos agentes responsáveis e interfaces, de modo a evidenciar a importância estratégica, de cada uma delas, inclusive em relação ao projeto global de governo. Em seguida, promove-se a hierarquização dos diversos programas/programações governamentais, baseada em critérios políticos e estratégicos definidos, bem como riscos baseados em materialidade, relevância e criticidade.

Na conformação atual de classificação orçamentária, esse exercício de hierarquização se faz em nível de programa por ser esse o que apresenta, em geral, a definição consistente de limites e abrangência.

As informações envolvendo a descrição dos Programas essenciais e a identificação das Ações que os compõem devem ser minuciosamente detalhadas para que então se possa promover a hierarquização no nível das Ações de cada Programa, segundo critérios definidos em bases estratégicas. Procede-se a elaboração do relatório de situação das Ações selecionadas, identificando, dentre outros aspectos:

- objetivos e metas;
- os órgãos responsáveis;
- a documentação legal que lhes dá suporte;
- as razões de implementação;
- as formas de execução e os mecanismos de implementação;
- a clientela e o público alvo;
- a existência de recursos externos financiando total ou parcialmente as Ações;
- os critérios para a seleção dos beneficiários;
- as formas de divulgação que serão utilizados para mobilizar a clientela, quando for o caso;
- os mecanismos de controle, inclusive de controle social; e

- as informações a respeito das ações do Sistema de Controle Interno no exercício anterior, bem como sobre o exercício atual.

Elabora-se o plano estratégico da Ação selecionada e o plano operacional de cada divisão de trabalho definida na abordagem da Ação.

A metodologia de trabalho adotada pela CGU abrange os aspectos pertinentes ao conhecimento das Ações de cada Ministério, à percepção sobre as principais áreas de atuação e pauta política específica, à compreensão sobre o funcionamento dos Programas e respectivas ações ou equivalentes, bem como avaliação sobre as unidades responsáveis pelas diferentes etapas do processo gerencial de implementação da Política e o planejamento das ações de controle a serem implementadas para avaliação da execução dos Programas de Governo e da Gestão Pública.

A forma de trabalho adotada visa permitir que o controle seja sempre mantido atualizado e atuante, mediante a reavaliação obtida a cada novo conjunto de dados e informações.

### **3.9 A CGU e o combate à corrupção**

A CGU além de se propor a atuar em todas as fases do controle, orientou de forma acentuada a sua atuação para o desempenho de funções típicas de uma agência anti-corrupção, Nesse aspecto, ela é responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. O objetivo é que a CGU não apenas detecte casos de corrupção, mas que, antecipando-se a eles, desenvolva meios para prevenir a sua ocorrência. Essa postura de atuação culminou na criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – SPCI em janeiro de 2006, passando o Governo Federal, pela primeira vez na sua história, a contar com uma estrutura, em nível de Secretaria Nacional, dedicada exclusivamente à prevenção da corrupção.

Até então, as ações de inteligência e de prevenção da corrupção eram implementadas de forma dispersa pelas várias unidades da CGU. Com a criação da SPCI, passou a existir uma área específica capaz de centralizar todas essas ações. Esse novo modelo dotou a Controladoria dos instrumentos e da capacidade de utilizar técnicas inovadoras na prevenção da corrupção.

Além de promover a centralização e o fomento das ações preventivas, a nova estrutura tornou viável a organização de uma unidade de inteligência, colocando o Brasil em sintonia com os países que se encontram na vanguarda da prevenção à corrupção.

Para realizar seus projetos e ações, a CGU mantém convênios e parcerias com órgãos públicos, sociedades civis e organizações não governamentais com o intuito de aprimorar e ampliar os instrumentos e as técnicas de prevenção e de combate à corrupção. Entre os convênios e parcerias vigentes, destacam-se o Projeto Combatendo a Corrupção no Brasil, convênio firmado entre a CGU e a Embaixada do Reino Unido no Brasil e o convênio UNODC firmado entre a CGU e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime.

As atividades da SPCI – Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas estão estruturadas em dois principais pilares de atuação: A prevenção da Corrupção e o Tratamento de Informações Estratégicas.

A Prevenção da Corrupção consiste em aprimorar os instrumentos indispensáveis ao fortalecimento dos sistemas de integridade das instituições do Governo Federal, com a finalidade de prevenir a corrupção no âmbito da Administração Pública Federal. Para alcançar esse objetivo foram definidas algumas estratégias de ação, entre elas:

- controle social;
- fortalecimento da Gestão;
- transparência Pública;
- integridade no Serviço Público;
- produção e Disseminação do Conhecimento;
- compromissos Internacionais;
- aprimoramento do Marco Legal.

Já o Tratamento de Informações Estratégicas é o mecanismo voltado para atividades de pesquisa, produção e troca de informações de inteligência, com o objetivo de colaborar com as atividades das demais unidades da CGU, em especial na detecção de ilicitudes ocultas em atos, contratos e procedimentos administrativos e tem por objetivo proteger a CGU contra a disseminação não autorizada de conhecimentos e informações sigilosas ou estratégicas e atuar na prevenção e neutralização das ações de inteligência adversa.



Uma das ações de destaque já desenvolvidas pela área de Informações Estratégicas está ligada ao enriquecimento Ilícito na Administração Pública Federal, que se constitui na mais grave das espécies de improbidade administrativa e deve ser reprimido com rigor no âmbito da Administração Pública, pois ao auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida, o agente público, além de apossar-se de recursos que seriam destinados à coletividade, afronta, também seus deveres funcionais de honestidade, moralidade e lealdade com a Administração.

O Decreto 5.483, de 30 de junho de 2005, atribui à CGU a competência para analisar a evolução patrimonial do agente público, a fim de verificar a compatibilidade desta com os recursos e disponibilidades que compõem o seu patrimônio. Verificada a incompatibilidade patrimonial, a CGU instaura procedimento de sindicância patrimonial ou requisita sua instauração ao órgão ou entidade competente.

A CGU, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal, já examinou a evolução patrimonial de 17 mil servidores, porém o objetivo é proceder à análise patrimonial de todos os servidores públicos federais e tornar a sindicância patrimonial uma atividade sistêmica do Poder Executivo Federal, de forma que a evolução do patrimônio dos servidores seja constantemente monitorada.

Como forma de otimizar a prevenção e o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro tem-se na ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, uma estratégia de articulação e de atuação conjunta entre os órgãos que trabalham com a fiscalização, o controle e a inteligência no Governo Federal, no Poder Judiciário e no Ministério Público do Executivo, como forma de otimizar a prevenção e o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

A correição é uma das áreas de atuação fundamentais da Controladoria Geral da União e consiste nas atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e à aplicação das devidas penalidades. A unidade da CGU responsável pelas atividades relacionadas à correição é a Corregedoria Geral da União – CGR.

Foi criado em junho de 2005, o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, integrado pela Corregedoria Geral da União como Órgão Central, pelas unidades específicas de correição junto aos Ministérios, como unidades setoriais e pelas unidades específicas de correição que compõem as estruturas dos Ministérios,

autarquias e fundações públicas como unidades seccionais com vistas a integrar as atividades de correição do Poder Executivo Federal.

### **3.10 Capacitação de gestores e incentivo ao controle social**

Uma vez que a prevenção traz resultados mais efetivos do que a punição e que grande parte das irregularidades verificadas, principalmente nos Municípios fiscalizados, ocorrem devido a falta de capacitação e de conhecimento técnico por parte dos gestores de recursos públicos quanto a regras contábeis e procedimentos administrativos, a Controladoria iniciou um conjunto de ações com vistas a mudar essa realidade.

No ano de 2008, em decorrência das ações de controle preventivo mediante orientações aos gestores federais, foram identificadas situações que possibilitaram a adoção de providências pelos órgãos gestores de forma a corrigir problemas identificados ainda durante a fase de aplicação dos recursos, evitando-se, assim, desperdícios, tais como:

- no Ministério da Integração Nacional foram organizados fóruns, reuniões de discussão e capacitação, visando integrar as ações de acompanhamento e controle das obras do PAC. Neste sentido, coordenou reunião com os diversos atores (gestores federais, órgãos financiadores) envolvidos na realização das obras da Ferrovia Transnordestina; realizou fórum de discussão sobre acompanhamento do PAC envolvendo as auditorias internas no âmbito do MI, BASA e BNB e ministrou treinamento sobre análise de custos de obras para mais de 30 servidores do MI e Codevasf.

- no Ministério da Cultura, do Esporte, do Turismo e do Desenvolvimento Agrário foram capacitados 210 servidores para a utilização do Sistema Siconv e houve a realização de diagnóstico sobre as dificuldades operacionais em sua utilização. O referido sistema foi criado pelo Decreto nº 6.170/2007, com o objetivo de dar maior transparência à gestão pública, no tocante às transferências realizadas mediante “Convênios” e “Contratos de Repasse”.

A Controladoria Geral da União desenvolve o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, criado em setembro de 2003 por meio de parceria com a organização não-governamental Avante – Qualidade, Educação e Vida. Em princípio, o nome era Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos,

Conselheiros Municipais e Lideranças locais e visava orientar os agentes públicos municipais sobre transparência na gestão, responsabilização e necessidade do cumprimento dos dispositivos legais, bem como contribuir para o desenvolvimento e o estímulo do controle social.

O programa Olho Vivo no Dinheiro Público prevê cinco ações, todas complementares entre si:

- educação presencial, que pode ser oferecida em encontros/eventos básicos e complementares;
- educação a distância;
- elaboração e distribuição de material didático;
- incentivo à formação de acervos técnicos e
- parcerias e cooperação institucional.

Analistas e técnicos da CGU coordenam as ações do programa. Esses auditores receberam capacitação para atuar como multiplicadores do programa e são responsáveis por orientar e conduzir os processos de aprendizagem.

A ampliação e o fortalecimento do controle social são prioridades do Olho Vivo, que pode ocorrer de modo espontâneo no interior das associações civis e organizações não-governamentais, ou por meio de previsão legal, nos conselhos de políticas públicas. Ações de estímulo ao controle social podem incrementar o trabalho dessas instituições, melhorando seus resultados.

Outra causa para o desenvolvimento do programa Olho Vivo foram as constatações dos relatórios do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Inúmeros gestores e servidores municipais cometem, por mero desconhecimento, irregularidades na aplicação das verbas federais transferidas. Isso evidenciou a necessidade de cooperação entre a União e os Municípios para garantir a correta utilização dos recursos públicos.

As ações do programa foram iniciadas em 2004 e até dezembro de 2008, foram realizados 124 eventos de educação presencial com a participação de 1011 municípios. Foram mobilizados e capacitados nos eventos básicos de educação presencial 5.300 agentes públicos municipais, 5.153 conselheiros municipais, 5.187 lideranças locais, 1.096 professores e 6.263 estudantes.

A partir de 2007, passaram a ser realizados os eventos complementares de educação presencial, que atingiu 3.026 cidadãos até dezembro de 2008. Essas ações são realizadas de forma esporádica, em função da oportunidade e da

conveniência face à ação principal. Podem decorrer de iniciativa da própria CGU, dos municípios ou de parcerias com outras instituições. As ações complementares podem ser exemplificadas por palestras, orientações para membros de organizações não-governamentais, participações em seminários e feiras e outras da mesma natureza.

#### 4 CONCLUSÃO DA PESQUISA

Nos últimos anos o Brasil tem se deparado com inúmeros casos de desvios e malversação dos recursos públicos e mediante esse cenário, a presente pesquisa procurou demonstrar a importância que a atuação do Controle Interno tem para contribuir para uma utilização mais racional, eficiente, transparente, regular dos recursos públicos e de forma compatível com o esforço que a sociedade tem feito para se submeter a excessiva carga tributária imposta pelo Estado.

Na Administração Pública, quer seja por desconhecimento, quer seja por interesses escusos, sempre existirão a possibilidade de inadequações e erros em procedimentos administrativos e o permanente risco de fraudes e corrupção e dessa forma, considerando-se a escassez de recursos, objetivos precisam ser priorizados, pois é impossível satisfazer a todas as necessidades da sociedade de forma simultânea, cabendo ao gestor bem administrar esses escassos recursos e é nesse aspecto que a ação tempestiva do Controle Interno, estabelecendo um conjunto de normas que impeça impropriedades ou pelo menos assegure a rápida detecção dessas situações, é fundamental para coibir abusos e desvios.

O Controle Interno é capaz de propiciar informações corretas e seguras que permitam a tomada de decisões acertadas, possibilitando a correção de políticas públicas.

O Controle Interno, de forma gradual, tem deixado a sua cultura fortemente formalística e punitiva em prol de promover à instrução e preparo de gestores e servidores com vistas ao engajamento de todos nas políticas da Administração, combinando esforços de todos, ganhando com isso, a população brasileira, pois dessa forma, a melhoria de serviços públicos poderá alcançar níveis mais satisfatórios de qualidade.

Como uma espécie de guardião do interesse público, ele zela pelo atingimento de metas e programas de governo, procurando fazer com que os fins que justificam a existência da função financeira do Estado sejam atendidos.

Espera-se que a ação do controle interno promova a eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos por meio de incentivos a uma utilização mais racional e consciente dos valores disponíveis, sendo o controle uma função de extrema importância dentro da Administração Pública, pois o poder e o dinheiro, não raramente, induzem a abusos e desvios e sem controle, metas não são atingidas ou

corrigidas, quando necessário, objetivos fundamentais são preteridos por descuido ou interesses escusos, há desperdício e inadequação no uso de bens e dinheiros públicos. Além disso, quando a má-fé não é coibida, fraudes e corrupção levam a população a um maior esforço para arcar com o elevado custo dessas impropriedades.

A função do controle interno vem ao encontro dos anseios de uma sociedade cada vez mais consciente de seu direito de pedir contas a todo agente público de sua administração, e de exigir que a malversação e a dilapidação de bens e valores públicos sejam eliminadas, a ineficiência seja banida e que a boa e regular aplicação dos recursos públicos seja um desafio a ser vencido, visando a satisfação e o bem estar coletivo de uma sociedade que penosamente recolhe seus tributos aos cofres da União e que anseia ver as obrigações éticas de governantes legitimamente eleitos, quanto aos recursos que lhe são confiados, cumpridas de forma regular, eficiente e eficaz.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo, buscou-se delinear a importância que o Sistema de Controle Interno tem para contribuir para uma gestão pública legal, eficiente e transparente.

Foram abordados alguns conceitos e princípios da Administração Pública e o ciclo orçamentário federal, no intuito de comprovar que o roteiro lógico ao qual se submetem os gastos públicos facilita a ação tempestiva do controle interno, pois a partir da observação da elaboração dos programas de governo, da discussão e aprovação da proposta da Lei de Orçamentos e de sua execução, o controle tende a possuir uma visão ampla, clara e precisa de toda a execução do orçamento de forma a obter conclusões e tomar atitudes que se façam necessárias para garantir que preceitos legais sejam respeitados e os recursos sejam aplicados de acordo com o proposto e de forma racional e eficiente.

Observou-se, ainda, que as ações do Controle Interno tem impacto fundamental para coibir políticas e práticas abusivas e ilegais contra o patrimônio público e coloca os atos de gestão pública sob a égide da transparência e da legalidade.

Descreveu-se o Controle Interno em seus conceitos, finalidades, aspectos constitucionais, sua estrutura no âmbito do Poder Executivo Federal, mecanismos que facilitam seu trabalho, quais sejam SIAFI, SIASG e Conta Única.

A responsabilidade Fiscal foi apontada como um pressuposto do Controle Interno, sendo mais um mecanismo a enriquecer o universo de sua ação.

Finalmente, no intuito de descrever, na prática, a ação do controle interno, foi demonstrada a Controladoria Geral da União, Órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal.

Foram identificados conceitos e atribuições, o planejamento de suas ações, o combate a corrupção, capacitação de gestores e ações de incentivo ao controle social.

Enfim, a pesquisa proporcionou uma visão geral do que seja o Sistema de Controle Interno no Poder Executivo Federal, sua estrutura, atuação e importância.

## 6 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 15<sup>o</sup> ed. Niterói: Impetus, 2008.

ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 2<sup>o</sup> ed. Niterói: Impetus, 2008.

BRANCO, Petrônio D. Castelo. **Auditoria no Serviço Público**. Brasília: Vestcon, 1995.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Decreto nº 5.683 de 26 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria Geral da União, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 93.872 de 23 de dezembro de 1980. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução Normativa nr. 01 de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

BRASIL. Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BUGARIN, Maurício Soares, VIEIRA, Laércio Mendes, GARCIA, Leice Maria, **Controle dos Gastos Públicos no Brasil**, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CAVALCANTI, Márcio Novaes. **Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001.

COMPRASNET. Site de Compras do Governo Federal. Disponível em: <<http://comprasnet.gov.br/>> Acesso em 09.03.2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/>> Acesso em 12.03.2010 e 15.03.2010.

CRUZ, Flávio et al. **Comentários A Lei Nº 4.320**, 5<sup>o</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2008.



FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, **Responsabilidade Fiscal**, 2º ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles Externo e Internos da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

KHAIR, Amir Antônio, **Gestão Fiscal Responsável – Guia de Orientação para Prefeituras**, Brasília: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. 2001.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5º ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 24º ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio, TIMBÓ, Maria Zulene Farias, ROSA, Maria Berenice, **Contabilidade Pública: Uma abordagem da Administração Financeira Pública**, 6º ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIBEIRO, Júnior. **Administração – Conhecimento Específico**. Brasília: Publicon, 2007.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown, **Administração Financeira e Orçamentária**. 3º ed. Brasília: Vestcon, 2006.

SERPRO. Portal do Serpro. Disponível em: <<http://www.serpro.gov.br/solucoes/governo>>. Acesso em 09.03.2010.