



Surgido no Brasil com a Lei nº 4.320/1964, o controle interno está em construção teórica e institucional. Remete à busca de credibilidade e qualidade dos serviços prestados pelas organizações públicas. Desse modo, é essencial ao sistema democrático e tomou força no cenário brasileiro após o período de reforma do Estado, com o surgimento das controladorias, com a inserção de temas como combate à corrupção, transparência, gestão de riscos e compliance, e ainda com o advento de práticas no campo da auditoria governamental. A presente obra, que reúne especialistas de diversas esferas da Administração Pública e da Academia de diversas regiões do Brasil, foca, em especial, a implementação, a modelagem e os objetivos das controladorias públicas modernas. Aborda, em linguagem acessível, o que, como e por que controlar. Destina-se a profissionais, estudantes, legisladores e gestores.

Autores

(Coordenadores)

Ana Carla Bliacheriene
Marcus Vinicius de Azevedo Braga
Renato Jorge Brown Ribeiro

CONTROLADORIA NO SETOR PÚBLICO

Área específica

Direito Financeiro

Áreas afins

Controladoria, Direito Administrativo, Direito Constitucional, Gestão de Políticas Públicas.

Público-alvo/consumidores

Estudantes de graduação, pós-graduação e especialização das áreas de direito, gestão de políticas públicas, administração, contabilidade pública e finanças públicas.

FORMATO: 17,0 X 24,0 cm

CÓDIGO: 10000998

C764 Controladoria no setor público / Ana Carla Bliacheriene, Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Renato Jorge Brown Ribeiro (Coords.) ; prefácio de Jorge Hage ; posfácio de Vahan Agopyan. – Belo Horizonte : Fórum, 2016.

419 p.
ISBN: 978-85-450-0151-5

2016-53 1. Controladoria. 2. Direito administrativo. 3. Direito constitucional. 4. Gestão de políticas públicas. I. Bliacheriene, Ana Carla. II. Braga, Marcus Vinicius de Azevedo. III. Ribeiro, Renato Jorge Brown. IV. Hage, Jorge. V. Agopyan, Vahan. VI. Título.

CDD 658.15
CDU 658.15

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coords.). Controladoria no setor público. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 419 p. ISBN 978-85-450-0151-5.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	
Jorge Hage.....	19
APRESENTAÇÃO	
Ana Carla Bliacheriene.....	21
SEÇÃO I	
CONTROLE INTERNO – ORIGENS, FUNDAMENTOS E TIPOLOGIA	
CAPÍTULO 1	
CONSIDERAÇÕES SOBRE FORMAS, PROCESSOS E ISOFORMISMO NAS ESTRUTURAS DE CONTROLE INTERNO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	
Renato Jorge Brown Ribeiro, Ana Carla Bliacheriene, José Lima Santana.....	25
1.1 Introdução.....	25
1.2 A ideia de controle como conceito em evolução.....	26
1.3 Controle interno e externo.....	27
1.4 Evolução do controle interno na Administração Pública no Brasil.....	28
1.5 Funções do controle interno e sua organização nos estados.....	31
1.6 Institucionalismo e isomorfismo e estruturas de controle.....	32
1.7 Conclusões.....	34
Referências.....	35
CAPÍTULO 2	
CONTROLE INTERNO NO BRASIL: UMA VISÃO HISTÓRICA	
Ronald da Silva Balbe.....	37
2.1 Introdução.....	37
2.2 A pré-história do Sistema de Controle Interno no Brasil	39
2.2.1 Os primórdios do controle interno em nível federal.....	39
2.2.2 O controle interno nos níveis estadual e municipal.....	40
2.3 A fundação do Sistema de Controle Interno.....	41
2.3.1 O desenvolvimento do controle interno no nível federal.....	41
2.3.2 O controle interno estadual e municipal antes da Constituição de 88.....	44
2.4 O novo Sistema de Controle Interno.....	46
2.4.1 A Constituição cidadã e descentralista	46

2.4.2 A nova abordagem do controle interno	48
2.4.3 A ampliação da atuação do controle interno	50
2.4.4 O controle interno estadual e municipal após a Constituição de 88.....	53
2.3 Conclusão.....	58
Referências.....	59
CAPÍTULO 3	
O CONTROLE INTERNO NA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL	
Jerri Eddie Xavier Coelho.....	61
3.1 Antecedentes.....	61
3.2 Natureza jurídico-administrativa.....	64
3.3 Controle interno e independência.....	67
3.4 Instrumentos do controle interno.....	70
3.5 Considerações finais.....	72
CAPÍTULO 4	
DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO CONTROLE INTERNO BRASILEIRO: CONSTRUÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E ALIANÇA ENTRE POLÍTICOS E BUROCRATAS	
Cecília Olivieri, Ronald da Silva Balbe.....	75
4.1 Introdução.....	75
4.2 A construção político-institucional do modelo brasileiro de controle interno: a Controladoria-Geral.....	77
4.3 Aliança político-burocrática e reforma neweberiana.....	84
4.4 Considerações finais.....	88
Referências.....	90
CAPÍTULO 5	
CONCEITOS E FUNDAMENTOS DE CONTROLE INTERNO PARA GESTÃO PÚBLICA	
Fabricia Silva da Rosa, Rogério João Lunkes, Marina Jaques Wolff.....	93
5.1 Introdução.....	93
5.2 Discussão	95
5.2.1 Aspectos do controle interno da gestão pública brasileira no século XXI.....	95
5.2.2 Conceito de controle interno.....	97
5.2.3 Elementos básicos dos controles internos.....	99
5.3 Conclusão.....	106
Referências.....	107
 SEÇÃO II	
CONTROLE INTERNO – POR QUE CONTROLAR	
CAPÍTULO 6	
GOVERNANÇA PÚBLICA E CONTROLE	
Leonardo Rodrigues Albernaz, Marcelo Barros Gomes.....	111
6.1 Introdução.....	111
6.2 O papel do controle.....	112
6.3 Concepções de governança pública.....	115
6.4 Controle interno e governança.....	118
6.5 Controle interno e entidades fiscalizadoras superiores (EFS).....	121
6.6 Conclusão.....	123
Referências	124
CAPÍTULO 7	
A FUNÇÃO DE RETROALIMENTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO	
Carlos Maurício Ruivo Machado.....	127
7.1 Introdução.....	127
7.2 O ciclo básico da administração.....	128
7.2.1 Plan (Planejar).....	128
7.2.2 Do (Executar).....	130
7.2.3 Check (Verificar).....	130
7.2.4 Act (Agir).....	131
7.3 Teoria geral dos sistemas.....	132
7.3.1 Os desafios das fronteiras entre os sistemas.....	133
7.4 Retroalimentação.....	135
7.5 Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.....	136
7.6 O Sistema de Controle Interno e a retroalimentação	137
7.7 Conclusão.....	141
Referências.....	142
CAPÍTULO 8	

O CONTROLE FINANCEIRO INTERNO NO DIREITO COMUNITÁRIO EUROPEU	
Gabriel Lochagin.....	145
8.1 Introdução.....	145
8.2 Fundamentos do Controle Financeiro Interno Público (PIFC).....	146
8.3 O controle interno como condicionalidade.....	149
8.4 Casos.....	151
8.4.1 Estônia.....	152
8.4.2 Letônia.....	153
8.4.3 Lituânia.....	153
8.4.4 Polônia.....	154
8.4.5 Eslováquia.....	155
8.4.6 República Tcheca.....	155
8.4.7 Eslovênia.....	156
8.4.8 Hungria.....	156
8.5 Comentários finais.....	157
Referências.....	158

SEÇÃO III

CONTROLE INTERNO – O QUE CONTROLAR

CAPÍTULO 9

DOS GALHOS À RAIZ - A PERCEPÇÃO DAS IRREGULARIDADES E A ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO

Marcus Vinicius de Azevedo Braga.....	161
9.1 Introdução.....	161
9.2 A atuação do controle interno na gestão pública.....	162
9.3 Auditoria governamental como ferramenta da melhoria da gestão pública.....	164
9.4 A percepção das irregularidades na gestão pública.....	166
9.4.1 O Case “Máfia dos fiscais de SP”.....	167
9.5 O pontual e o sistêmico - o pulo do gato.....	169
9.6 Recomendar bem é difícilimo.....	173
9.7 Conclusão.....	175
Referências.....	177

CAPÍTULO 10

CONTROLES INTERNOS E GESTÃO DE RISCO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Carlos Alberto Sampaio de Freitas.....	179
10.1 Controles internos em auditoria.....	179
10.2 Gestão de riscos.....	181
10.3 Mudança do paradigma da auditoria dos controles internos para a gestão de riscos e controles.....	183
10.4 O papel da auditoria em função da introdução da gestão de risco nas organizações.....	187
10.5 Problemas relacionados à abordagem centrada nos riscos.....	189
10.6 Conclusão.....	190
Referências.....	190

CAPÍTULO 11

PRÁTICAS DE AUDITORIA DE DESEMPENHO EM ÓRGÃOS ESTADUAIS BRASILEIROS DE CONTROLE INTERNO – ELEMENTOS PARA CONFIGURAÇÃO DE UM MODELO

Paulo Roberto de Carvalho Nunes, Sílvia Helena Correia Vidal.....	193
11.1 Introdução	193
11.2 Gestão para resultados (GPR)	195
11.3 Auditoria	196
11.3.1 A importância da atividade de auditoria	196
11.3.2 Definição de auditoria.....	197
11.3.3 Auditoria governamental	198
11.3.4 Auditoria de desempenho.....	199
11.3.4.1 A gestão pública para resultados (GPR) e a auditoria de desempenho	202
11.3.4.2 Auditoria de desempenho, de acordo com Barzelay (2002).....	203
11.3.5 Relevância da auditoria de desempenho no âmbito da gestão pública	206
11.4 Procedimentos metodológicos.....	207
11.5 Resultados da pesquisa.....	208
11.5.1 Caracterização dos órgãos públicos pesquisados.....	208
11.5.2 Análise dos resultados da pesquisa.....	209
11.5.2.1 Motivações.....	209
11.5.2.2 Elementos facilitadores.....	209

11.5.2.3 Elementos dificultadores	209
11.5.2.4 Tipos de auditoria de desempenho e correspondentes dimensões-chaves	210
11.5.2.5 Elementos para configuração de um modelo	210
11.6 Conclusão.....	215
Referências.....	216
CAPÍTULO 12	
CONTROLE INTERNO E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO	
Mário Vinícius Claussen Spinelli, Hamilton Cota Cruz.....	219
12.1 Introdução.....	219
12.2 O controle interno e a promoção da integridade pública.....	220
12.3 O controle interno no Brasil: evolução histórica e abordagem constitucional.....	221
12.4 O papel do controle interno no desenvolvimento de políticas de prevenção da corrupção.....	224
12.5 Conclusão.....	234
Referências.....	234
SEÇÃO IV	
CONTROLE INTERNO – COMO CONTROLAR	
CAPÍTULO 13	
INTERAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO COM AS UNIDADES CONTROLADAS: A IMPORTÂNCIA DA COMPOSIÇÃO DE RELATÓRIOS DE AUDITORIA COM FOCO NA PREVENÇÃO DE RISCOS	
Francisco Eduardo de H. Bessa.....	239
13.1 A relatoria como parte do processo de auditoria.....	239
13.2 O desafio dos múltiplos destinatários (e múltiplos usos) dos relatórios de auditoria produzidos por órgãos de controle interno.....	241
13.2.1 O auditado.....	242
13.2.2 O “principal”.....	243
13.2.3 Os órgãos de controle externo e de defesa do Estado.....	244
13.2.4 A imprensa e a sociedade civil (controle social).....	244
13.3 Atributos dos relatórios de auditoria.....	245
13.3.1 Diferentes abordagens: a complementaridade entre papéis de trabalho e relatório.....	245
13.3.2 O que é um achado de auditoria?	245
13.3.3 Elementos básicos de um achado de auditoria.....	247
13.3.3.1 Situação verificada (o que é) e critério utilizado (o que deveria ser).....	247
13.3.3.2 Riscos associados – o que ocorrerá se não for reduzido o gap entre o que é e o que deveria ser?	248
13.3.3.3 Causas da situação de desconformidade – por que/como a unidade auditada chegou a essa situação?.....	249
13.3.3.4 Recomendações formuladas – como a unidade pode corrigir a situação verificada e evitar novas ocorrências?.....	250
13.4 Conclusão.....	251
Referências.....	252
CAPÍTULO 14	
O PAPEL DAS DENÚNCIAS NO PROCESSO DE CONTROLE	
Marisa Pignataro.....	255
14.1 Introdução.....	255
14.2 Controle interno e o foco na prevenção.....	256
14.3 Nem sempre é possível prevenir.....	257
14.4 O controle social como auxiliar ao controle institucional.....	258
14.5 Importância da transparência e da Lei de Acesso à Informação.....	260
14.6 A denúncia anônima.....	261
14.7 Como, onde e o que denunciar.....	263
14.8 A quem denunciar.....	264
14.9 Tratamento das denúncias pela CGU.....	265
14.10 Conclusão.....	266
Referências.....	267
CAPÍTULO 15	
AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS EM PREFEITURAS: UM CASO PRÁTICO NA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA	
Kleberon Roberto de Souza, Franklin Brasil Santos.....	269
15.1 Introdução.....	269
15.2 O modelo de referência em avaliação de controles internos – COSO I.....	271

15.3 A assistência farmacêutica nos municípios.....	272
15.4 Processo de avaliação de controles internos em nível de atividade.....	274
15.5 Metodologia de avaliação de controles internos em nível de atividade – caso prático na assistência farmacêutica municipal.....	275
15.5.1 Etapa de planejamento.....	275
15.5.1.1 Levantamento de informações.....	276
15.5.1.2 Validação do processo.....	276
15.5.1.3 Identificação dos objetivos, riscos e controles.....	276
15.5.1.4 Planejamento dos testes de controle.....	279
15.5.1.4.1 Procedimento de auditoria.....	280
15.5.1.4.2 Roteiro de verificação de estoque de almoxarifado.....	281
15.5.1.4.3 Check-list para análise do processo licitatório.....	283
15.5.1.4.4 Questionário de Avaliação de Controles Internos - QACI.....	284
15.5.1.4.5 Relatório de auditoria.....	285
15.5.2 Etapa de execução.....	286
15.5.3 Etapa de relatório.....	287
15.6 Considerações finais.....	287
Referências	288
CAPÍTULO 16	
FERRAMENTAS DE PLANEJAMENTO PARA AS AÇÕES DE CONTROLE – UMA VISÃO A PARTIR DO PROCESSO DE AUDITORIA	
Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt.....	291
16.1 Introdução.....	291
16.2 O “processo de auditoria”.....	292
16.2.1 Etapa de planejamento.....	296
16.2.1.1 Questões de auditoria.....	296
16.2.1.2 Critérios de auditoria.....	298
16.2.1.3 Metodologias, técnicas e ferramentas.....	300
16.2.1.4 Planejamento metodológico – o “funil de auditoria”.....	304
16.2.1.5 Planejamento metodológico e instrumentos de planejamento: o programa de auditoria.....	305
16.2.1.6 Planejamento metodológico e instrumentos de planejamento: a matriz de planejamento.....	306
16.2.1.7 Planejamento administrativo.....	308
16.2.2 Etapas subsequentes: execução e relatório.....	309
16.2.3 O registro dos trabalhos – papéis de trabalho.....	311
16.3 O ciclo organizacional do processo de auditoria – seleção e seguimento das auditorias.....	312
Referências.....	314
CAPÍTULO 17	
A EFICÁCIA DOS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO A PARTIR DO MODELO DE MONITORAMENTO DO COSO	
Rossana Guerra de Sousa.....	317
17.1 Introdução.....	317
17.2 Atividade de monitoramento no modelo COSO.....	326
17.3 Modelo para monitoramento - COSO.....	329
17.4 Considerações finais.....	339
Referências.....	340
CAPÍTULO 18	
LIMITAÇÕES AO CONTROLE INTERNO PARA A FISCALIZAÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS EM FACE DO SIGILO FISCAL	
Andressa Guimarães Torquato Fernandes.....	343
18.1 Introdução.....	343
18.2 Mecanismos de controle sobre benefícios fiscais introduzidos no direito brasileiro pós- Constituição de 1988.....	344
18.3 Controle interno.....	347
18.4 Das razões que impossibilitam as administrações fiscais de obstar as atividades de controle interno para a fiscalização de benefícios fiscais em face do sigilo fiscal.....	349
18.4.1 Das atribuições conferidas aos órgãos de controle interno destinadas à análise da conformidade dos benefícios fiscais.....	349
18.4.2 Ações das entidades fiscais no sentido de obstar a atuação dos órgãos de controle	350
18.4.3 O conceito de sigilo fiscal e seu desvirtuamento.....	352

18.5 Conclusões.....	354
Referências.....	355

SEÇÃO V

CONTROLE INTERNO – COMO CRIAR OU REORGANIZAR ESTRUTURAS DE CONTROLE INTERNO

CAPÍTULO 19

A PERCEPÇÃO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO DA CONAB QUANTO AO CUMPRIMENTO DOS PRINCÍPIOS E RECOMENDAÇÕES DA BOA GOVERNANÇA CONFORME O ESTUDO 13 DO IFAC/PSC

Elen Duran da Silveira.....	359
19.1 Introdução.....	359
19.2 Governança no mundo das corporações públicas.....	359
19.3 Princípios e recomendações segundo o IFAC.....	363
19.4 Caracterização da entidade e análise dos dados.....	367
19.5 Conclusão.....	372
Referências.....	372

CAPÍTULO 20

DO PARADOXO À EFETIVIDADE – A CONTROLADORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE UM ESTADO MAIS EFICIENTE E UMA SOCIEDADE MAIS PARTICIPATIVA

Franklin Brasil Santos, Marcus Vinicius de Azevedo Braga.....	375
20.1 Introdução.....	375
20.2 Revisão de literatura.....	376
20.3 Metodologia.....	377
20.4 Controle e controladoria – função essencial, modelo ideal.....	377
20.4.1 Controle, o paradoxo	377
20.4.2 O controle interno no Brasil recente.....	380
20.4.3 O modelo controladoria.....	381
20.5 As novas demandas do controle interno.....	383
20.5.1 Auditar mais e melhor.....	384
20.5.2 Prevenção e combate à corrupção	385
20.5.3 Acesso à informação e transparência	385
20.5.4 Impunidade e burocracia.....	386
20.5.5 Convite à participação.....	387
20.6 Controle interno na sociedade democrática – o técnico e o participativo.....	388
20.7 Resultados.....	390
20.8 Conclusão.....	390
Referências.....	391

CAPÍTULO 21

QUEM EXECUTA DEVE CONTROLAR? A QUESTÃO DOS MUNICÍPIOS

André Carlos Busanelli de Aquino.....	393
21.1 Introdução.....	393
21.2 O ciclo financeiro completo: além do orçamento.....	396
21.3 A informação contábil e a convergência para padrões internacionais.....	399
21.4 Hegemonia da Fazenda na estrutura do Estado.....	401
21.5 A estruturação do ciclo de gestão em municípios e seus efeitos colaterais.....	404
21.6 O contador encurralado.....	406
21.7 Discussão de um modelo.....	409
Referências.....	411

POSFÁCIO

Vahan Agopyan.....	413
SOBRE OS AUTORES.....	415