

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

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

Prefácio
Gustavo Ungaro

Apresentação
Roberto Paulo Amoras

FORUM

Antonio Alves de Carvalho Neto (TCU)
Augusto de Oliveira Monteiro (Gefin; Sefaz/BA)
Carlos Alberto dos Santos Silva (Conaci; CGU)
Danusa da Matta Duarte Fattori (Conaci; CGU)
Denis Penedo Prates (Conaci; Secont/ES)
Gustavo Ungaro (Conaci; OGE/SP)
Jetro Coutinho Missias (TCU)
Liane Vasconcelos de Araújo Angoti (Conaci; CGE/DF)
Marcelo de Sousa Monteiro (Conaci; CGE/CE)
Marcio Almeida do Amaral (Conaci; CGE/MG)
Maria João Pagarim Ribeiro Kaizeler (Banco Mundial)
Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda (MPOG)
Rodrigo Stigger Dutra (Conaci; Diag/SC)
Sebastião Ranna de Macedo (Atricon; TCE/ES)

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

Prefácio

Gustavo Ungaro

Apresentação

Roberto Paulo Amoras

Área específica da obra

Direito Público

Áreas afins do livro

Controle Interno

Controle da Administração Pública

Direito Administrativo

Direito Financeiro

Direito Constitucional

Administração Pública

Auditoria

Relações Internacionais

Público-alvo/consumidores da obra

Servidores públicos, estudantes dos cursos de Direito, Administração, Gestão Pública, Relações Internacionais, profissionais da área de Auditoria e Controle.

A publicação vem apresentar ao leitor, seja este acadêmico, servidor público, ou apenas um interessado no tema, vários dados e informações que ajudam a entender o cenário atual do controle interno no Brasil. Aspectos relacionados à estruturação e ao funcionamento dos diversos órgãos incumbidos do combate à corrupção são relacionados, a fim de trazer, quantitativa e qualitativamente, uma oportunidade de reflexão da dimensão do trabalho, bem como os produtos gerados pelas ações dos órgãos integrantes do Conaci. Enfim, trata-se de uma leitura indispensável para quem deseja se aprofundar no tema controle interno no Brasil, ainda muito carente de publicações especializadas que relacionem gestão pública e controle.

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm

CÓDIGO: 10001644

S623 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.

Conaci – Conselho Nacional de Controle Interno

Em uma sociedade que demanda atitudes cada vez mais ativas em defesa da transparência, o Conaci exerce um papel mobilizador fundamental, ao promover sistemas de controle para a construção de gestões públicas mais eficientes e assertivas.

Sua atuação se dá a partir do intercâmbio de conhecimentos, práticas e informações, possibilitando um trabalho conjunto para a formulação, implementação e avaliação de políticas de controle e gestão.

Além de discutir, conhecer e trocar experiências, o Conaci consolida-se com o propósito principal de promover a necessária integração entre todos os órgãos responsáveis pelo controle dos gastos públicos atuantes no Brasil, beneficiando a sociedade, o Estado e o país.

Faz parte de sua atuação a coordenação e articulação das ações de interesse dos órgãos de controle interno, a realização de debates e eventos de interesse de seus membros e a coordenação e desenvolvimento de programas e projetos voltados à construção de mecanismos de controle que possibilitem ao país avançar econômica e socialmente, aproximando o poder público dos cidadãos.

Negócio

Fortalecimento do Controle Interno no Brasil.

Missão

Fortalecer o Controle Interno no Brasil por intermédio da representação, integração e assessoramento institucional, com objetivo de combater a corrupção, ampliar a transparência, fortalecer o controle social e gerar serviço público com efetividade, respeitando os princípios da Administração Pública.

Visão

Ser reconhecida como uma instituição permanente de liderança no fortalecimento do Controle Interno, como agente indutor do aperfeiçoamento e melhoria contínua da gestão pública no Brasil, através de melhores práticas e padrões internacionais de excelência no controle administrativo e social.

Valores

Ética: Honestidade, Integridade, Imparcialidade, Moralidade, Legalidade e Responsabilidade Socioambiental
Transparência: Participação Social, Instrumentalização, Foco no Cidadão, Capital Coletivo, Interação, Integração e Transversalidade

Profissionalismo: Excelência, Efetividade, Produtividade, Eficiência, Coesão, Valor Agregado, Resultado

Cooperação: Inspiração recíproca que propicia o desenvolvimento de todos

Inovação: Vamos em direção ao novo, quebrando paradigmas

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.....	167
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