

O APRIMORAMENTO DO CONTROLE INTERNO DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE COMO MEDIDA ESSENCIAL À GARANTIA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO



Elke Andrade Soares de Moura

Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-Graduada em Controle Externo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC-MG).

Giovanna Bonfante

Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Analista de Controle Externo lotada no Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC-MG).

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), nossa Constituição cidadã, preocupou-se em assegurar, em base sólida, conformada por normas que consagram direitos individuais e coletivos e limitam o exercício do poder, a garantia e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Estabeleceu, de forma expressa, o denominado princípio democrático ao asseverar que *“todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*.

E é nesse contexto que, conforme se vê ao longo do texto constitucional, restaram ampliados os mecanismos e os aspectos de controle sobre a gestão da coisa pública, buscando-se evitar, notadamente, desvios no cumprimento da finalidade pública, a ocorrência de arbitrariedades e o desrespeito a direitos fundamentais dos cidadãos, questões essenciais para se garantir a preservação do próprio Estado Democrático de Direito.

O arranjo constitucional de regramento do controle da gestão pública deu destaque ao controle interno, haja vista sua essencialidade para apoiar não apenas o gestor em sua atividade administrativa quotidiana, mas, também, o exercício do controle externo a cargo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas, prevendo sua estruturação genérica e a responsabilidade de quem o exerce.

Entretanto, não obstante a ênfase constitucional conferida a essa modalidade de controle, verifica-se que sua conformação, principalmente no âmbito dos pequenos municípios – aqui entendidos como aqueles que possuem população inferior a 10.000 habitantes e representam, em seu conjunto, 44% dos municípios brasileiros –, ainda se mostra incipiente e carente de amplo aprimoramento.

Em verdade, o que se observa é que, em muitos desses municípios brasileiros, o controle interno existe apenas *pro forma*, tendo sido criado para dar aparência de que está sendo respeitado o mandamento constitucional.

Não se pode olvidar que, para que reste soberana a vontade do povo, consolidando-se a agenda democrática do Estado de Direito, tal como preconizado na CRFB/88, indispensável, entre outros instrumentos, um sistema efetivo de controle das atividades estatais, o que depende, em muito, da adequada instrumentalidade do sistema de controle interno.

Assim, discutir alternativas para enfrentar as fragilidades existentes no funcionamento do controle interno de pequenos municípios, como se pretende neste artigo de opinião, constitui passo relevante na busca da efetividade desse controle e, conseqüentemente, tem o potencial de contribuir para que referidos entes federativos utilizem de forma adequada e legítima os recursos públicos e alcancem objetivos democraticamente estabelecidos em prol da sociedade.

O CONTROLE INTERNO E SUA RELEVÂNCIA PARA A GESTÃO PÚBLICA

Conforme se infere da Teoria Clássica da Administração, a função administrativa do controle visa prevenir surpresas desastrosas, auxiliar a direção da organização e proporcionar informações indispensáveis, não alcançáveis por outras vias.

A Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro voltado aos entes federativos brasileiros, foi precursora ao utilizar as terminologias controle externo e controle interno e a dar-lhes definições.

A CRFB/1988, por sua vez, prevê, em apertada síntese, a atuação concomitante do controle interno, existente no âmbito da própria estrutura organizacional da administração, e do controle externo, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas, órgão autônomo e independente da administração. Prevê, ainda, que cada Poder deverá manter, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade, entre outras, de apoiar o controle externo em sua missão institucional.

Ademais, dispõe que, na hipótese de o responsável pelo controle interno tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela dará ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Sob essa sistemática, o controle interno, cujo exercício é atribuído a órgão integrante da própria estrutura organizacional da administração e que, desse modo, se encontra posicionado mais próximo dos atos de gestão, constitui a primeira e mais relevante barreira para breçar a corrupção e o desperdício.

Assim, para que reste plenamente atendido o interesse público, é essencial a busca por uma administração pública que, aprimorando constantemente seus processos de trabalho, exerça a função de controle interno de forma efetiva, de modo a garantir o regular funcionamento de mecanismos, entre outros, de prevenção e repressão do mau uso dos recursos públicos; de combate à corrupção; de observância das normas e princípios constitucionais; de aperfeiçoamento da gestão pública; bem como de eficiência, eficácia e efetividade do Estado.

Destarte, o controle interno é decorrente do poder de autotutela, reconhecido pelo Poder Judiciário, a exemplo da Súmula 473¹ do Supremo Tribunal Federal, e envolve a fiscalização e o controle exercido pela

1 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1969]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>. Acesso em: 23 out. 2023.

própria administração pública sobre seus atos, por meio de um conjunto de procedimentos interligados que, em síntese, visa acompanhar a execução das ações dos administradores, orientando e adotando medidas, em seu âmbito de atuação, para que haja a observância das normas e, ao final, possam ser alcançados os objetivos da administração pública.

Entretanto, verifica-se que a CRFB/1988 não previu, de forma detalhada, as competências e a estrutura das unidades centrais de controle interno, tendo apresentado, tão somente, um desenho pertinente à atividade de controle interno.

Assim, é pertinente realizar a diferenciação existente entre as unidades ou estruturas de controle interno do denominado “sistema de controle interno”.

Aquelas constituem órgão, localizado dentro da estrutura da administração, que atua como unidade responsável pelo sistema de controle interno.

Já o sistema de controle interno, conforme disposto no Anexo da Resolução nº 4, de 6 de agosto de 2014, editada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), é um processo conduzido pelas supramencionadas estruturas e executado por todo o corpo funcional da administração pública.

Trata-se de um conjunto de procedimentos de controle, que envolve atividades de todas as unidades de uma organização, a ser elaborado, conforme suas especificidades, e instituído por meio de instrumento normativo próprio.

Desta forma, o controle interno de um pequeno município não é – ou não deveria ser – exercido de forma isolada por uma unidade formalmente estabelecida ou por um servidor especialmente designado para o cargo de controlador, mas, sim, com a colaboração de todos aqueles que executam atos na estrutura administrativa. Em outros termos, o controlador é o responsável por coordenar o sistema de controle interno, já os demais integrantes da estrutura administrativa têm de estar envolvidos nesse sistema, participando do controle dentro da sua área de atuação.

Ademais, por estar mais próximo da gestão, tem o controle interno mais condições de tomar conhecimento dos fatos e atuar, inclusive de forma prévia, podendo prestar o devido suporte ao controle externo.

Entretanto, não obstante a CRFB/1988 trazer as previsões supramencionadas quanto à atuação colaborativa do controle interno com o controle externo, não tratou de detalhar como se dá o referido apoio.

Além disso, apesar da relevância do controle interno para a gestão pública, estudos apontam a existência de fragilidades, bem como a ocorrência de ineficiência do controle interno em municípios com menos de 10.000 habitantes.

A REALIDADE DO CONTROLE INTERNO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

No Brasil, dos 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios, 2.448 (dois mil quatrocentos e quarenta e oito) possuem população menor do que 10.000 (dez mil) habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE²).

2 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>

Em junho de 2023, foi divulgado diagnóstico realizado pelo Banco Mundial em parceria com o Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci),³ com o objetivo, entre outros, de oferecer um panorama acerca do nível de estruturação das unidades centrais de controle interno do Poder Executivo dos municípios brasileiros.

Entre os resultados obtidos, restou constatado que menos de 3% das unidades centrais de controle interno possuem alto nível de estruturação; que cerca de 25% dos municípios do país não apresentam unidades centrais de controle interno estruturadas; e, daqueles que apresentam algum nível de estruturação, 83% contam com menos de cinco pessoas em suas equipes, inviabilizando a realização integral da atividade de controle interno.

Ademais, foi apontado que a região Sudeste do Brasil apresentou a pior média de desempenho, muito em decorrência da concentração, em estados como Minas Gerais e São Paulo, de um elevado número de municípios de menor porte, entre eles, aqueles pequenos municípios (dotados de população inferior a 10.000 habitantes), que detêm baixa capacidade financeira e técnica para estruturação de uma unidade central de controle interno.

Em estudo acadêmico realizado em 2021 e 2022,⁴ que visou, por meio de entrevistas, conhecer e divulgar o real funcionamento do controle interno de municípios com menos de 10.000 habitantes e sua relação com o Tribunal de Contas, restou constatado que a maioria das unidades centrais de controle interno desses entes é composta por apenas um integrante, não se podendo falar na existência de unidades centrais de controle interno propriamente ditas.

Esse único responsável pelo controle interno, ou o controlador, nem sempre é concursado em cargo específico para tanto, havendo casos de nomeação de não efetivos ou de servidores efetivos em outros cargos do Executivo municipal. Ademais, muitos deles estão subordinados a outras secretarias e não possuem estrutura de trabalho adequada.

Na referida pesquisa, detectou-se, também, o desconhecimento, pelo próprio controlador, quanto ao que seja sistema de controle interno e quanto à necessidade do envolvimento e participação das demais unidades da Prefeitura no controle.

Foi verificado que o controlador nomeado, sem equipe para auxiliá-lo, realiza, na medida do possível, atos de controle de forma direta, emitindo recomendações ou notificações, muitas vezes informalmente, em decorrência do fato de que, em pequenos municípios, autoridades públicas, servidores e cidadãos, em geral, se conhecem e interagem com grande frequência, existindo uma relação peculiar, despida de grandes formalidades, diferentemente do que ocorre em municípios de maior porte.

Ademais, constatou-se que a relação entre o controle interno de pequenos municípios e o Tribunal de Contas é ainda incipiente, diante da realidade de funcionamento das controladorias locais e do distanciamento existente entre essa realidade e as exigências fixadas pelo ordenamento jurídico e pelas organizações do campo do controle.

Neste particular, deve-se destacar que a referida pesquisa aponta que os controladores entrevistados, em sua maioria, relataram possuir uma visão de que o Tribunal de Contas, além de ser inacessível aos pequenos municípios, não tem conhecimento da realidade de tais entes.

3 Disponível em: <https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Digital-Diagnostico-Nacional-do-Controle-Interno.pdf>

4 Pesquisa acadêmica realizada por servidora lotada no MPC-MG, Giovanna Bonfante, para o curso de Mestrado em Administração Pública, da Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da qual derivou a dissertação intitulada: *O controle interno de pequenos municípios, na perspectiva de seus responsáveis, e sua relação com o Tribunal de Contas.*

Assim, o que se verifica é que, na maioria dos municípios dotados de população inferior a 10.000 habitantes, resta cumprido tão somente o mínimo exigido pelo ordenamento jurídico, vez que, apesar da existência de um controlador empossado, não são executadas plenamente todas as atividades típicas de controle, a exemplo de auditorias, podendo-se concluir que se trata de um controle interno ineficiente.

Ademais, extrai-se que os entes ora tratados não possuem capacidade estatal suficiente para atender às exigências que lhes são impostas, com destaque para a baixa capacidade de equipar o controle interno municipal com mão de obra tecnicamente qualificada.

Lado outro, nota-se que essas deficiências de capacidade são desconsideradas pelo ordenamento jurídico vigente e pelas organizações influentes do campo do controle, que acabam por fixar exigências impossíveis de serem cumpridas pelos referidos entes federativos, o que contribui para a ineficiência do controle interno nos pequenos municípios e para que reste incipiente a relação entre controle interno e externo.

CONCLUSÃO

As consequências da ineficiência do controle interno nos pequenos municípios, ou, em algumas realidades, da sua própria inexistência de fato, refletem diretamente na efetividade de direitos fundamentais, cuja realização se dá por meio da atividade administrativa quotidiana desenvolvida rumo à concretização de políticas públicas. Impactam, em consequência, a própria essência do Estado Democrático de Direito, cujos propósitos centrais se circunscrevem a um governo voltado à satisfação das necessidades e interesses da sociedade, de modo a garantir uma vida digna a todos.

Buscar o aprimoramento do controle interno dos municípios com menos de 10.000 habitantes, pois, é medida necessária para a melhoria da gestão pública de 44% do total de municípios brasileiros e, sobretudo, da qualidade de vida das pessoas que neles residem.

Sabe-se que as principais organizações do campo do controle, a exemplo da Atricon, têm entre seus objetivos de atuação a adoção de medidas para o aprimoramento do controle interno dos entes federativos.

Entretanto, para que essas medidas sejam exitosas em relação aos pequenos municípios, deve-se buscar maior aproximação, de caráter pedagógico-orientativo, e não sancionador, adotando-se abordagem especialmente direcionada a esses entes, que leve em consideração suas peculiaridades.

Assim, mister, em prol da eficiência do controle, que as organizações influentes dessa seara conheçam a realidade dos pequenos municípios e tentem rever as normas e exigências atualmente impostas, propondo as mudanças necessárias, de modo que se leve em consideração a estrutura e a capacidade de tais entes.

Ademais, sugere-se que sejam criadas mais oportunidades de diálogo, menos burocráticas, que dotem os controladores dos entes municipais de maior liberdade para que sejam discutidos, juntamente com outras organizações do campo do controle, melhores modelos ou formas de funcionamento dos órgãos de controle interno, mais adequados às realidades locais, buscando alternativas e atualização das normas que hoje lhes servem de norte.

E isso, na medida em que, repita-se, a ação ou função administrativa de controle, quando em efetivo funcionamento, pode ser decisiva para o alcance de resultados estabelecidos e a utilização adequada e legítima dos recursos públicos, salvaguardando, em última análise, os interesses da coletividade e, assim, garantindo a perpetuidade do viés democrático do Estado de Direito, conforme estabelecido na CRFB/1988.

Sem o adequado controle, não há como falar em Estado Democrático de Direito, sendo:

Imprescindível, pois, haver efetivo controle da administração pública, de modo a se buscar assegurar a consecução das finalidades de interesse geral mediante a observância dos parâmetros da legalidade, com prevenção e consequências capazes de coibir abusos de poder e desvios de recursos públicos (UNGARO; SANTOS, 2021, p. 34).

Às instituições governamentais incumbidas do controle fica, nessa medida, a desafiadora tarefa de contribuir, cada qual na órbita de suas atribuições, para o aprimoramento dos sistemas de controle interno, mormente no âmbito dos pequenos municípios, visto que representam rol expressivo na municipalidade brasileira, visando dotá-los de estrutura adequada e suficiente para o desempenho da relevante missão que lhes foi constitucionalmente confiada.

REFERÊNCIAS

ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução nº 04/2014**, de 6 ago. 2014. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3.302/2014, relacionadas à temática “Controle interno: instrumento de eficiência dos Tribunais de Contas”.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988 e atualizada até a Emenda Constitucional nº 114/2021. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: < <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>>. Acesso em: 19 set. 2023.

BONFANTE, Giovanna. Dando voz ao controle interno de pequenos municípios: realidades de seu funcionamento e de sua relação com o Tribunal de Contas. In: SEVERINO, Débora Pinto; CAMATA, Edmar Moreira; FERRAZ, Leonardo de Araújo; THOMÉ, Marcela Oliveira (Coord.). **Mulheres no controle**: tópicos de controle interno sob o olhar das mulheres. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 89-112.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**: previsão, organização, comando, coordenação, controle. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

GLOCK, José Osvaldo. **Sistema de Controle Interno na Administração Pública**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

GUERRA, Evandro Martins. Aspectos jurídicos do controle interno. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Biblioteca Digital Fórum de Direito Público. Belo Horizonte, ano 1, n. 11, nov. 2002.

GUERRA, Evandro Martins. Controle interno: reflexões acerca das dificuldades na implantação e efetivação de seus mecanismos. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Biblioteca Digital Fórum de Direito Público. Belo Horizonte, ano 4, n. 39, mar. 2005a.

UNGARO, Gustavo; SANTOS, Ludinaura Regina Souza dos. Redes de conhecimento e controle interno da administração pública no Brasil: análise teórico-prática a partir da atuação do CONACI e do Banco Mundial. In: FERRAZ, Leonardo de Araújo; LOBO, Luciana Mendes; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de (Coord.). **Controle Interno Contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 27-49.