

Edson Guimarães Passos

CONTROLE INTERNO GOVERNAMENTAL

150 respostas estratégicas para a
gestão pública eficiente e segura



1ª Edição - 2026

Sumário

APRESENTAÇÃO.....	17
PARTE INTRODUTÓRIA — Estrutura Constitucional do Sistema de Controle Interno.....	21
PARTE I — FUNDAMENTOS DO CONTROLE INTERNO	25
1) O que é Controle Interno?	26
2) Qual é a missão do Controlador Interno?.....	26
3) Qual é a relação entre Controle Interno e Controle Externo?.....	27
4) Controle Interno é “polícia” ou orientação?.....	27
5) O que define autonomia técnica?	27
6) O Controlador pode ser responsabilizado?.....	28
7) O que diferencia opinião de parecer técnico?	28
8) O que é evidência em auditoria?	28
9) Quais são as áreas que mais geram reprovação e risco?.....	29
10) O que significa formalização no Controle Interno?	29
11) Como agir quando houver pressão para “aliviar” apontamentos?	29
12) Quando a autonomia vira obrigação?.....	30
13) O que é o Plano Anual de Auditoria (PAA)?	30
14) Como estruturar um achado profissional?.....	30
15) O que é controle preventivo?	31
16) O que é controle corretivo?	31
17) Quais são os princípios que mais impactam o dia a dia do Controlador?	31
18) O que é segregação de funções e por que importa?	32

19) Como tornar o Controle Interno compreensível para a gestão?	32
20) O que diferencia um Controle Interno comum de um profissional?	32
PARTE II — LRF E RESPONSABILIDADE FISCAL	33
21) Qual é a finalidade central da LRF?.....	35
22) O que é “responsabilidade na gestão fiscal”?	35
23) Onde as metas fiscais são fixadas e por que importam?.....	35
24) O que é resultado primário?	36
25) O que é resultado nominal?.....	36
26) O que é Receita Corrente Líquida (RCL) e como se apura?	36
27) O que compõe despesa total com pessoal?	37
28) O que não deve ser computado no limite de pessoal?	37
29) Quais são os limites máximos de pessoal no município?	37
30) O que é limite prudencial?	38
31) O que acontece quando o limite de pessoal é extrapolado?	38
32) Como funciona a recondução ao limite de pessoal?	38
33) O que é a regra do art. 42 da LRF?	39
34) Qual a diferença entre restos a pagar processados e não processados?	39
35) O que é disponibilidade de caixa e por que ela é “teste de realidade”?	39
36) O que é despesa obrigatória de caráter continuado (DOCC)?	40

37) O que é renúncia de receita e quais requisitos?.....	40
38) Quais instrumentos compõem a programação financeira?.....	40
39) O que é contingenciamento e quando pode ocorrer?	41
40) O que é o RREO e qual sua utilidade para o Controle Interno?.....	41
41) O que é o RGF e qual sua utilidade?	41
42) O que é dívida consolidada (ou fundada) para fins de LRF?	42
43) O que é operação de crédito e quais cuidados mínimos?	42
44) O que é ARO (antecipação de receita) e qual cautela?	42
45) O que são garantias e contragarantias na LRF?	43
46) Por que a transparência fiscal é obrigação de controle?	43
47) Qual o papel do Controle Interno na gestão de riscos fiscais?	43
48) O Controlador deve emitir alertas formais?	44
49) Qual é o erro mais comum na LRF no município?	44
50) Como estruturar um monitoramento fiscal simples e eficiente?.....	44
PARTE III — EDUCAÇÃO	45
51) Qual é o percentual mínimo constitucional da Educação?.....	47
52) Qual é a base de cálculo dos 25% da Educação? ..	47
53) Quais receitas próprias entram na base da Educação?	47

54) Quais transferências constitucionais entram na base da Educação?.....	48
55) O que é MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)?.....	48
56) O que não se enquadra como MDE?.....	48
57) Como o FUNDEB se conecta ao controle do índice?	49
58) Qual o mínimo do FUNDEB para remuneração dos profissionais da educação?	49
59) Por que conta específica do FUNDEB é obrigatória?	49
60) Empenho no fim do exercício resolve índice da Educação?.....	50
61) Transporte escolar pode entrar em MDE?	50
62) Obras e reformas podem entrar em MDE?	50
63) Inativos podem compor o índice da Educação?	51
64) Como acompanhar o índice da Educação mensalmente?	51
65) Quais são os erros mais comuns na Educação?	51
66) O que é recomposição do índice e quando ocorre?	52
67) Como tratar a Educação sem virar “polícia” do secretário?.....	52
68) O que deve existir como evidência mínima em despesas educacionais?.....	52
69) Qual o papel do controlador nos alertas “antes que vire problema”?	53
70) Como auditar Educação com equipe pequena?	53
PARTE IV — SAÚDE.....	55
71) Qual é o percentual mínimo constitucional da Saúde?	57

72) Qual é a base de cálculo dos 15% da Saúde?.....	57
73) Quais receitas próprias entram na base da Saúde?	57
74) Quais transferências entram na base da Saúde?	58
75) O que são Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)?	58
76) O que NÃO pode ser computado como ASPS?	58
77) Por que a conta específica e segregação financeira importa?.....	59
78) Empenho no fim do ano garante índice da Saúde?	59
79) Qual é o risco clássico em contratações na Saúde?	59
80) Consórcios de saúde: qual cuidado do controlador?	60
81) Medicamentos: qual evidência mínima?	60
82) Vigilância sanitária e epidemiológica entram no índice?.....	60
83) Obras e reformas em unidades de saúde contam como ASPS?	61
84) Inativos entram no índice da Saúde?	61
85) Como calcular e acompanhar o índice da Saúde mensalmente?	61
86) Quais são os erros mais comuns na Saúde?	62
87) O que fazer se o índice projetado estiver abaixo de 15%?	62
88) Como auditar Saúde com equipe pequena?.....	62
89) Qual o papel do Controle Interno na prestação de contas da Saúde?.....	63
90) Como evitar resistência da área de Saúde?	63
PARTE V — RECEITA E DESPESA	65
91) Quais são os estágios da despesa pública?	68

92) O que é empenho e por que é essencial?.....	68
93) O que é liquidação?.....	68
94) O que é pagamento?.....	69
95) O que caracteriza despesa sem lastro?	69
96) O que é fracionamento de despesa?	69
97) Por que restos a pagar exigem controle rigoroso? .	70
98) Quais são as etapas da receita pública (visão prática)?	70
99) IPTU: qual ponto crítico de controle?.....	70
100) ISS: qual risco clássico?.....	71
101) ITBI: qual controle essencial?.....	71
102) IRRF retido na fonte: entra como receita própria?	71
103) FPM e transferências: qual verificação mínima? .	72
104) O que é dívida ativa e por que é estratégica?	72
105) Como lidar com prescrição na dívida ativa?	72
106) O que é ajuste para perdas em créditos a receber?	73
107) Qual a lógica da programação financeira?	73
108) O que é superávit financeiro e por que importa? .	73
109) O que são créditos adicionais e qual risco?.....	74
110) Anulação de empenho: quando é aceitável?	74
111) Despesa de Exercícios Anteriores (DEA): qual cuidado?.....	74
112) Como detectar “consumo de orçamento” no fim do exercício?.....	75
113) Qual a importância da conciliação bancária?.....	75
114) SIAFIC: por que interessa ao Controlador?	75

115) Como conectar receita, despesa e caixa em um painel simples?	76
PARTE VI — LICITAÇÕES E CONTRATOS	77
116) Quais princípios da Lei 14.133 são mais úteis ao Controle Interno?	80
117) Qual é o erro mais frequente no início da licitação?	80
118) O que é ETP e por que importa?	80
119) O que é Termo de Referência e qual erro comum?	81
120) Pesquisa de preços: qual ponto mais sensível? ...	81
121) Dispensa: quando é defensável?	81
122) Inexigibilidade: qual risco central?	82
123) Contrato: o que precisa conter para ser “fiscalizável”?	82
124) Fiscal designado “no papel” resolve?	82
125) Aditivos: onde mora o risco?	83
126) Reequilíbrio econômico-financeiro: quando é legítimo?	83
127) Medição: por que é o núcleo probatório da execução?	83
128) Atesto: o que deve conter para ser aceitável?	84
129) Pagamento: qual checagem final do Controle Interno?	84
130) Como auditar contratos sem vistoria presencial?	84
PARTE VII — PATRIMÔNIO E DÍVIDA	85
131) Por que o patrimônio público exige atenção do Controle Interno?	87
132) O que é tombamento e qual evidência mínima?	87

133) Inventário físico: por que é decisivo?	87
134) Almojarifado: quais três controles mínimos?	88
135) Como auditar consumo de materiais sem parar a prefeitura?.....	88
136) O que é dívida fundada/consolidada e quais itens típicos?.....	88
137) Parcelamentos previdenciários: qual risco central?	89
138) Precatórios: por que são sensíveis ao Controle Interno?.....	89
139) Ajuste para perdas: como conectar dívida ativa e balanço?.....	89
140) Conciliação patrimônio x contabilidade: como fazer de forma simples?.....	90
PARTE VIII — AUDITORIA E PROTEÇÃO	91
141) O que é auditoria por risco?	93
142) O que é materialidade e como usar?	94
143) Como usar amostragem sem fragilizar a conclusão?	94
144) Qual estrutura mínima de papéis de trabalho?	94
145) Como escrever um achado que o Tribunal respeita?	95
146) Critério, condição, causa e efeito: por que é tão importante?.....	95
147) Como formular recomendações objetivas, viáveis e juridicamente fundamentadas?	95
148) Monitoramento: por que auditoria não termina no relatório?.....	96
149) Como o Controlador se protege institucionalmente?.....	96

150) O que torna um controlador referência no município?	96
PARTE IX — O PULO DO GATO	97
MÓDULO ESPECIAL PARA CONCURSOS – CICLO ORÇAMENTÁRIO E GOVERNANÇA FISCAL	101
PLANEJAMENTO	102
151) O que é o ciclo orçamentário?	103
152) Quando se inicia, na prática, a elaboração da proposta orçamentária?	103
153) Qual é a função do PPA?	104
154) Quais são os prazos do PPA na esfera federal?	104
155) Qual é o papel da LDO no ciclo?	104
156) Quais são os prazos da LDO na esfera federal?	104
157) O que é a LOA?	105
158) Quais são os prazos da LOA na esfera federal?	105
159) Como demonstrar compatibilidade entre PPA, LDO e LOA?	105
160) O que são metas fiscais?	106
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	107
161) O que caracteriza a execução orçamentária?	107
162) Quais são os estágios da despesa pública?	107
163) O que é empenho?	108
164) O que é liquidação?	108
165) O que é pagamento?	108
166) O que são créditos adicionais?	108
167) O que caracteriza excesso de arrecadação?	109
168) O que é superávit financeiro?	109
169) O que são Restos a Pagar?	109

170) Qual a diferença entre RP processados e não processados?.....	109
171) O que é programação financeira?.....	110
172) Quando ocorre limitação de empenho?.....	110
173) O que é vedado pelo art. 167 da Constituição?..	110
174) O que é frustração de receita?.....	110
175) O que é resultado primário?.....	111
176) O que é resultado nominal?.....	111
177) O que é RREO?.....	111
178) O que é RGF?.....	111
179) Qual o papel do controle interno na execução? .	112
180) O ciclo se encerra com o pagamento da despesa?	112
181) O que é prestação de contas anual?.....	112
182) Qual o papel do Tribunal de Contas no ciclo? ...	112
183) O que é accountability horizontal?.....	113
184) O orçamento participativo altera o ciclo constitucional?.....	113
185) Como o ciclo orçamentário protege o gestor? ...	113
186) Qual a importância da transparência no ciclo? ..	113
187) Como o ciclo orçamentário dialoga com a LRF?	114
188) O planejamento pode ser meramente formal? ...	114
189) Como prevenir apontamentos recorrentes no ciclo?	114
190) O ciclo orçamentário é instrumento de governança?.....	114
191) Qual o vínculo entre orçamento e políticas públicas?.....	115

192) Por que o controle deve acompanhar o exercício em tempo real?.....	115
193) Qual a consequência de despesa sem crédito orçamentário?	115
194) O que caracteriza equilíbrio orçamentário?	116
195) Como o ciclo influencia a responsabilidade pessoal do gestor?.....	116
196) O ciclo orçamentário pode ser dissociado do controle externo?	116
197) O que diferencia controle preventivo, concomitante e corretivo no ciclo?	117
198) Como o ciclo alimenta o planejamento seguinte?	117
199) Qual checklist mínimo de conformidade do ciclo orçamentário?	118
200) Qual é o objetivo final do ciclo orçamentário sob a ótica do Controle Interno?	118
REFERÊNCIAS	119
SOBRE O AUTOR.....	121

APRESENTAÇÃO

O Controle Interno deixou de ocupar posição meramente burocrática na estrutura administrativa para consolidar-se como eixo estruturante da governança pública contemporânea. Em um ambiente marcado por crescente complexidade normativa, intensificação do controle social, rigor fiscal e responsabilização institucional, a atuação técnica do Controlador tornou-se elemento indispensável para a estabilidade administrativa e para a integridade das contas públicas.

Esta obra foi construída a partir da prática institucional, da experiência acumulada na administração pública e da análise sistemática da legislação vigente. Seu propósito é oferecer um guia técnico, direto e aplicável, capaz de orientar a atuação do Controle Interno nos temas mais sensíveis e recorrentes que impactam a regularidade da gestão.

O livro dialoga com profissionais de diversas formações — contadores, administradores, advogados, economistas, auditores, gestores públicos e servidores que atuam nas áreas financeira, orçamentária e patrimonial —, mas também foi cuidadosamente estruturado para atender candidatos que se preparam para concursos públicos nas áreas de controle interno, controle externo, auditoria governamental, finanças públicas e gestão administrativa.

Para os concurreiros, a obra apresenta um diferencial relevante: organiza os principais conteúdos cobrados em provas de tribunais de contas, controladorias, secretarias de fazenda e órgãos de fiscalização, integrando Constituição Federal, Lei nº 4.320/1964, Lei de Responsabilidade Fiscal, legislação setorial e fundamentos de auditoria pública em abordagem lógica, sistematizada e aplicada. Não se trata de um simples resumo teórico, mas de uma estrutura que conecta norma, finalidade e aplicação prática — exatamente o que as bancas examinadoras valorizam.

Embora o enfoque central esteja na realidade municipal — onde os desafios estruturais e operacionais se revelam com maior intensidade — a metodologia apresentada é plenamente aplicável às três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Os princípios constitucionais, os fundamentos da responsabilidade fiscal, os mecanismos de controle e as técnicas de auditoria são comuns a todo o sistema federativo brasileiro, variando apenas quanto à escala e à complexidade administrativa.

A organização do conteúdo em perguntas estruturadas reflete a dinâmica real do cotidiano do Controle Interno. São questionamentos que emergem da prática: limites de despesa com pessoal, cumprimento de índices constitucionais de educação e saúde, execução da despesa pública, arrecadação de receitas, gestão da dívida ativa, licitações e contratos, controle patrimonial e elaboração de relatórios técnicos. Cada tema foi

selecionado por sua relevância institucional e por sua recorrência nos apontamentos dos Tribunais de Contas.

Esta obra fundamenta-se na Constituição Federal, na Lei nº 4.320/1964, na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), nas normas e orientações dos Tribunais de Contas e nos princípios das normas de auditoria do setor público. O objetivo não é substituir a leitura da legislação, mas traduzir seus comandos em parâmetros técnicos claros e aplicáveis.

O livro também se desenvolve a partir da obra do mesmo autor, **Manual do Controlador Interno Aplicado à Administração Pública — Como implementar ações efetivas na Unidade de Controle Interno Municipal**, ampliando e aprofundando temas considerados críticos para a atuação preventiva e estratégica do Controle Interno. Enquanto o Manual estruturou bases organizacionais e operacionais da unidade de controle, esta obra sistematiza os principais conteúdos sensíveis à fiscalização e à responsabilização da gestão.

Mais do que compêndio teórico, este livro pretende ser instrumento de orientação técnica, de fortalecimento institucional e de preparação qualificada — tanto para o exercício profissional quanto para o ingresso na carreira pública por meio de concurso. Ao reunir fundamentos constitucionais, responsabilidade fiscal, execução orçamentária, controle patrimonial e auditoria governamental em abordagem integrada,

busca contribuir para a formação de profissionais mais preparados, gestores mais conscientes e candidatos mais competitivos.

O Controle Interno não é obstáculo à administração. É mecanismo de proteção institucional, de racionalidade administrativa e de preservação do interesse público.

Sobre o Autor

Edson Passos é Mestre em Propriedade Intelectual, Tecnologia e Inovação pela Universidade de Brasília (UnB), com sólida formação interdisciplinar que integra gestão pública, tecnologia aplicada e governança institucional.

Especialista em Economia de Empresas e em Administração Pública, é Cientista Contábil com atuação destacada na área de controle interno, auditoria governamental e análise das demonstrações contábeis aplicadas ao setor público.

Ao longo de mais de 25 anos de atuação na administração pública, dos quais 17 na esfera federal, dedica-se ao aprimoramento de rotinas administrativas, à padronização de procedimentos, ao fortalecimento da conformidade normativa e ao desenvolvimento de ferramentas tecnológicas voltadas à análise automatizada de balanços públicos.

Atuou como Auditor (CNAE-CFC, 2008-2012) e desenvolveu soluções digitais voltadas à governança e à transparência, com foco na melhoria da qualidade da informação contábil e no suporte técnico à tomada de decisão por gestores e controladores.

É idealizador e desenvolvedor de plataformas tecnológicas aplicadas à auditoria contábil e à análise financeira no setor público - com destaque para o Audita II, o Audita III - Web e o Athena-Web, além do SIGAP, destinado à gestão de convênios federais. Essas soluções foram concebidas para acelerar diagnósticos técnicos, padronizar rotinas de conformidade e apoiar controladores, contadores e auditores na tomada de decisão, com ênfase em eficiência operacional, integridade dos dados, rastreabilidade das informações e inteligência aplicada à gestão fiscal.

Sua trajetória profissional é marcada pela integração entre a teoria normativa nacional - Constituição Federal, Lei 4.320/1964, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) e Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) - e os referenciais internacionais

de governança e auditoria, especialmente os princípios da INTOSAI e as Normas Internacionais de Auditoria (ISSAIs), consolidando uma abordagem técnica, objetiva, comparada e alinhada às melhores práticas globais de controle e accountability. Esta obra nasce da experiência acumulada em capacitações, consultorias e demandas recorrentes de profissionais que buscavam um guia direto, estruturado e aplicável às situações reais enfrentadas na gestão pública.

Publicações do Autor

CONTROLE INTERNO GOVERNAMENTAL

150 respostas estratégicas para a gestão pública eficiente e segura

MANUAL DE CONTROLE INTERNO GOVERNAMENTAL - MÓDULO I:

Fundamentos teóricos, normativos e estruturais

MANUAL DE CONTROLE INTERNO GOVERNAMENTAL - MÓDULO II:

Aplicação prática: 300 casos comentados