

Edson Guimarães Passos

**MANUAL DE CONTROLE INTERNO
GOVERNAMENTAL**

PRÁXIS

**Da Fundamentação Legal à Prática na
Administração Pública**

Módulo I

**Fundamentos Teóricos, Normativos e
Estruturais**

1ª Edição

EGP Consultoria e Treinamentos

Sumário

Apresentação	xix
Metodologia e Construção, Validação Técnica e Práxis da Obra.....	xxiii
Como utilizar este livro e sua integração com o Módulo II	xxvii
Introdução	33
Capítulo 1 - O Controlador Interno: guardião da gestão.....	37
Por que o Controle Interno é decisivo na administração pública? .	37
O Controlador não é o inimigo do gestor.	38
O que define um Controle Interno respeitado?	38
Onde o Controlador gera mais resultado?	39
Fechamento do Capítulo.....	39
Capítulo 2 - 10 erros que acabam com a credibilidade do Controle Interno	41
Erro 1 - Fazer controle só no papel (sem evidência)	41
Erro 2 - Só agir quando “o problema já estourou”	42
Erro 3 - Não ter Plano Anual de Auditoria (PAA).....	42
Erro 4 - Não registrar achados formalmente	42
Erro 5 - Perder prazos e cronogramas da gestão.....	43
Erro 6 - Focar só em licitação e esquecer o resto	43
Erro 7 - Fazer relatórios fracos (sem critério e sem recomendação)	44
Erro 8 - Exagerar na opinião e falhar na prova	45
Erro 9 - Ser técnico demais e não ser compreendido	45
Erro 10 - Ser “muito amigo” do gestor e perder autonomia.....	46
Fechamento do Capítulo.....	46
Capítulo 3 - Como atuar com autonomia (sem virar inimigo da gestão) 47	
3.1 O segredo: você não manda, você orienta	47
3.2 Como exercer autonomia sem virar inimigo.....	48
3.3 Como agir quando houver pressão.....	49
3.4 O que dizer em situações comuns (frases prontas).....	50
3.5 Quando a autonomia vira obrigação	51

Fechamento do Capítulo.....	52
Capítulo 4 - O kit básico do controlador: o que você precisa dominar para ser respeitado.....	53
4.1 O kit legal básico (o essencial que você não pode ignorar).....	53
4.2 O kit operacional básico (sem isso você não trabalha direito) .	54
4.3 O kit documental básico (o que você deve exigir sempre).....	55
4.4 O kit estratégico básico (o que faz você virar referência)	56
4.5 Ferramentas simples que multiplicam resultados	57
Fechamento do Capítulo.....	58
Capítulo 5 - Constituição Federal e o Sistema de Controle: o mapa do poder.....	61
5.1 Por que a Constituição é o “mapa do poder” para o controlador	61
5.2 Controle Interno e Controle Externo: quem faz o quê?	62
5.3 Os princípios constitucionais: onde muitos gestores tropeçam	63
5.4 O que o Controlador deve fazer com base na Constituição.....	65
5.5 O “erro fatal”: controle interno sem formalização	66
Fechamento do Capítulo.....	67
Capítulo 6 - Lei 4.320 e LRF sem trauma: o que realmente importa?	69
6.1 Lei 4.320: a lei que explica como a entidade gasta e arrecada	69
6.2 O coração da auditoria municipal: os estágios da despesa	70
6.3 Receita pública: onde o controle se perde	72
6.4 Restos a Pagar: o ponto que mais “maquia” a realidade	72
6.5 LRF: a lei que dá limite e responsabiliza	73
6.6 Despesa com pessoal: o maior gatilho de reprovação	73
6.7 Transparência: obrigação fiscal e institucional.....	74
6.8 O que o controlador deve monitorar o ano inteiro.....	75
Fechamento do Capítulo.....	75
Capítulo 7 - Normas de auditoria (NBASP): auditando como “gente grande”	77
7.1 O que as NBASP mudam na prática.....	77
7.2 Auditoria não é apenas ler processo - é testar.....	78
7.3 As três palavras que protegem qualquer auditor: escopo, risco e evidência.....	78

7.4 Independência: o ponto que mais derruba auditoria interna	80
7.5 Como estruturar um achado profissional (modelo simples)	80
7.6 Papéis de trabalho: o “dossiê” que sustenta seu relatório	81
7.7 A linguagem do auditor: técnica, porém simples	82
7.8 O que diferencia o Controle Interno comum do Controle Interno profissional.....	83
Capítulo 8 - O que reprova contas no TCM e como evitar	85
8.1 Entenda como o Tribunal enxerga a entidade	85
8.2 O que mais reprova contas (na prática).....	86
8.3 Como o Controle Interno impede reprovação (o método prático)	90
8.4 O papel do controlador nos alertas: “antes que surjam problemas”	92
Fechamento do Capítulo.....	93
Capítulo 9 - Entenda o orçamento em 30 minutos (PPA/LDO/LOA)	95
9.1 Sem orçamento, não há despesa regular	95
9.2 O ciclo do orçamento e o papel do controlador	96
9.3 PPA: o plano de médio prazo.....	97
9.4 LDO: a lei que orienta a execução e protege o equilíbrio fiscal	98
9.5 LOA: a lei que autoriza a execução orçamentária do exercício	100
9.6 Créditos adicionais: ajustes orçamentários e riscos de descontrolado	100
9.7 Execução da despesa e acompanhamento da arrecadação: o equilíbrio fiscal na prática	102
9.8 O que o controlador precisa dominar para auditar orçamento com segurança	103
Fechamento do Capítulo.....	104
Capítulo 10 - Receita pública: riscos, controles e pontos críticos de auditoria.....	107
10.1 Receita municipal: onde o controle é mais negligenciado ...	107
10.2 Os estágios da receita (e como auditar sem complicação)..	108
10.3 IPTU: o imposto que o município administra de forma eficiente	109
10.4 ISSQN: o risco de sonegação e subdeclaração	110

10.5 Taxas e contribuições: riscos e oportunidades de arrecadação	111
10.6 Renúncia de receita: onde a irregularidade pode ser grave ..	111
10.7 Dívida ativa: o tesouro esquecido	112
10.8 Como o controlador audita receita sem depender de auditor fiscal.....	113
Fechamento do Capítulo.....	113
Capítulo 11 - Despesa pública: execução, controles e vulnerabilidades	115
11.1 A grande verdade: quase todo problema passa pela despesa	115
11.2 Os 3 estágios da despesa.....	116
11.3 Fracionamento de despesa: a irregularidade mais comum..	119
11.4 Despesa desnecessária: desperdício e risco de ineficiência	120
11.5 Áreas críticas da despesa: onde os riscos se concentram...	121
11.6 A chave da auditoria da despesa: fiscalização e evidência de execução	122
11.7 Como estruturar controles prévios na execução da despesa	123
Fechamento do Capítulo.....	124
Capítulo 12 - PCASP para controladores: como ler contas e identificar inconsistências	127
12.1 Por que o controlador precisa do PCASP	128
12.2 PCASP em linguagem simples: o que você precisa saber ..	128
12.3 O controlador não é contador: qual é o seu nível mínimo necessário	129
12.4 PCASP como instrumento de auditoria: verificações essenciais	130
12.5 As “contas sensíveis”: quando a entidade usa conta genérica para esconder erro.....	131
12.6 Sinais clássicos de inconsistência contábil.....	132
12.7 Como o controlador audita PCASP de forma simples (roteiro prático).....	132
12.8 Como tratar PCASP com a gestão sem virar “polícia contábil”	133

Capítulo 13 - DCASP: como interpretar balanços e identificar sinais de “contabilidade criativa”.....	135
13.1 O que são DCASP (sem complicação).....	136
13.2 O erro comum do controlador: tratar DCASP como “assunto exclusivo da contabilidade”.....	137
13.3 Quais demonstrativos o controlador precisa dominar.....	137
13.4 Balanço Orçamentário: o que ele revela sobre arrecadação e execução da despesa.....	138
13.5 Balanço Financeiro: disponibilidade de caixa e sustentabilidade dos compromissos.....	140
13.6 Balanço Patrimonial: ativos, passivos e a consistência da situação patrimonial.....	141
13.7 Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP): efeitos econômicos e coerência do resultado.....	143
13.8 Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC): o teste da liquidez.....	144
13.9 Notas Explicativas: o ponto decisivo para a defesa institucional.....	145
13.10 Como identificar sinais de “contabilidade criativa” (com método e cautela).....	146
13.11 Como o controlador usa DCASP para orientar auditorias mais efetivas.....	147
Fechamento do Capítulo.....	148
Capítulo 14 - Licitações: roteiro de auditoria do início ao encerramento.....	151
14.1 O erro mais frequente: iniciar licitação sem planejamento...	151
14.2 O início adequado: demanda formal, justificativa e autorização.....	152
14.3 ETP e TR: onde o município define a qualidade do procedimento.....	153
14.4 Pesquisa de preços: o ponto mais sensível da formação do valor.....	154
14.5 Edital: regras públicas, competição real e risco de restrição.....	155
14.6 Julgamento e habilitação: o momento em que o procedimento pode perder coerência.....	156
14.7 Parecer jurídico: função real e critérios mínimos de utilidade.....	156

14.8 Homologação e adjudicação: encerramento formal e responsabilidade do gestor	157
14.9 A licitação não encerra o risco: ela abre o caminho do contrato	157
14.10 Roteiro de auditoria: licitação do início ao encerramento ..	158
Fechamento do Capítulo.....	158
Capítulo 15 - Dispensa e inexigibilidade: contratações diretas e pontos críticos de controle	161
15.1 O que a gestão costuma confundir	161
15.2 Dispensa e inexigibilidade: distinção técnica que evita erro	162
15.3 O erro mais sensível: contratação direta sem processo consistente.....	163
15.4 Requisitos essenciais de uma contratação direta defensável	163
15.5 Justificativa da necessidade: finalidade pública e motivação verificável.....	164
15.6 Justificativa do preço: o ponto mais vulnerável da contratação direta	164
15.7 Emergência: quando é legítima e quando é previsível	165
15.8 Pequeno valor: formalização mínima e risco de fracionamento	166
15.9 Transparência: quando a contratação é direta, o controle deve ser ainda mais visível.....	167
15.10 Roteiro de auditoria: análise completa da contratação direta	167
Fechamento do Capítulo.....	168
Capítulo 16 - Contratos: como auditar e identificar inconsistências sem vistoria presencial.....	169
16.1 A diferença entre licitação e contrato	170
16.2 O que um contrato precisa conter para ser minimamente defensável	171
16.3 A primeira pergunta do controlador: “este contrato é fiscalizável?”	172
16.4 O tripé da auditoria de contratos.....	173
16.5 Fiscal designado não significa fiscalização efetiva	174
16.6 Aditivos: onde a execução costuma se desorganizar	175

16.7	Reequilíbrio econômico-financeiro: quando é legítimo e quando carece de base técnica	177	
16.8	Pagamento: é na liquidação que o contrato se revela	178	
16.9	Como identificar inconsistências contratuais apenas pela análise do processo	179	
16.10	Como estruturar uma auditoria de contrato com rapidez e consistência	181	
	Fechamento do Capítulo.....	182	
Capítulo 17 - Fiscalização e medição: o ponto crítico da execução contratual.....			185
17.1	Fiscalizar não é burocracia é obrigação legal	185	
17.2	O erro recorrente: fiscal designado apenas no papel	186	
17.3	Medição: o núcleo probatório da execução	186	
17.4	Atesto: o ato que abre o pagamento	187	
17.5	Como deve ser um atesto tecnicamente aceitável.....	188	
17.6	Evidência: o que sustenta a execução.....	188	
17.7	Pagamento desvinculado de resultado: o risco em serviços contínuos	189	
17.8	O papel do Controle Interno: auditar a fiscalização	189	
17.9	Como aprimorar a fiscalização sem gerar resistência	190	
17.10	Modelo mínimo de fiscalização aplicável em toda a prefeitura	191	
	Fechamento do Capítulo.....	191	
Capítulo 18 - Almojarifado: controle de materiais e riscos na despesa de consumo.....			193
18.1	Por que o almojarifado exige atenção.....	193	
18.2	Consequências típicas da ausência de controle de almojarifado	194	
18.3	Estrutura mínima: três controles que sustentam o almojarifado	195	
18.4	Controle de entrada: conferência e registro como primeiro filtro	195	
18.5	Controle de saída: o ponto mais vulnerável do estoque	196	
18.6	Estoque mínimo e máximo: previsibilidade para reduzir compras emergenciais	197	
18.7	Vencimentos: perdas evitáveis e riscos adicionais	197	

18.8 Inventário: o mecanismo que revela divergências	198
18.9 Auditoria do controlador: roteiro objetivo e eficaz	198
18.10 O papel do Controle Interno: padronização e rotina	199
Fechamento do Capítulo.....	200
Capítulo 19 - Patrimônio público: controle, rastreabilidade e consistência contábil.....	201
19.1 Por que o patrimônio é relevante (mesmo sem desembolso imediato).....	201
19.2 Problemas recorrentes no patrimônio municipal	202
19.3 Estrutura mínima de um sistema patrimonial funcional.....	203
19.4 Tombamento: identificação e registro como requisito de rastreabilidade	203
19.5 Termo de responsabilidade: responsabilização formal pelo uso e guarda.....	204
19.6 Movimentação patrimonial: o ponto mais sensível do controle	205
19.7 Inventário físico: verificação e correção do sistema.....	205
19.8 Baixa patrimonial: formalização e integridade do ativo	206
19.9 Conciliação patrimônio x contabilidade: consistência do ativo registrado.....	207
19.10 Auditoria patrimonial: roteiro eficiente para o Controle Interno	207
Fechamento do Capítulo.....	208
Capítulo 20 - Dívida ativa: gestão, cobrança e mensuração de recuperabilidade.....	209
20.1 O que é dívida ativa (em linguagem técnica, sem complicação)	209
20.2 Por que a dívida ativa é estratégica para o Controle Interno.....	210
20.3 Prescrição: o risco que transforma crédito em perda.....	210
20.4 Onde a gestão da dívida ativa costuma falhar	211
20.5 Cobrança administrativa: o caminho mais eficiente antes do Judiciário.....	211
20.6 Parcelamentos: instrumento legítimo, desde que monitorado	211
20.7 Protesto: alternativa relevante dentro de critérios.....	212

20.8 Cobrança judicial: seletividade, materialidade e gestão de carteira.....	212
20.9 Mensuração do Ajuste para Perdas: fundamento, método e matriz aplicável a municípios.....	213
20.10 O papel do Controle Interno: auditar o sistema, não executar a cobrança.....	217
20.11 Como o controlador audita dívida ativa (roteiro prático).....	217
20.12 O custo do controle não pode exceder os benefícios que ele proporciona.....	218
Fechamento do Capítulo.....	218
Capítulo 21 - Recursos Humanos: como auditar a folha e identificar pagamentos indevidos.....	221
21.1 RH municipal: a origem mais frequente de irregularidades silenciosas.....	221
21.2 Regra matriz da folha: ninguém recebe sem base legal e ato formal.....	222
21.3 Onde a folha mais costuma falhar: pontos críticos para auditoria.....	222
21.4 Gratificações: risco recorrente quando falta critério e controle.....	223
21.5 Adicionais (insalubridade, periculosidade, noturno): só com laudo e rastreabilidade.....	224
21.6 Horas extras: quando a exceção vira rotina.....	224
21.7 Temporários: hipótese legal específica e prazo definido.....	225
21.8 Acúmulo de cargos: o risco escondido no CPF, não no contracheque.....	225
21.9 Desvio de função: risco trabalhista e passivo futuro.....	225
21.10 Auditoria de folha na prática: método por risco e materialidade.....	226
21.11 Folha e LRF: quando a irregularidade vira risco fiscal.....	226
Fechamento do Capítulo.....	227
Capítulo 22 - Convênios: onde se formam glosas, devoluções e responsabilizações.....	229
22.1 O que é convênio (e por que ele não se comporta como receita comum).....	229
22.2 A regra central do controle: provar execução financeira e execução física.....	230

22.3 Onde o erro começa: convênio tratado como “assunto do setor”	231
22.4 Plano de Trabalho: o documento que orienta e limita a execução	231
22.5 O erro mais oneroso: gastar fora do plano (mesmo entregando algo útil)	232
22.6 Conta específica e rastreabilidade: o eixo financeiro do convênio	232
22.7 Licitação e contrato do convênio: coerência total com o plano	233
22.8 Prazos: a principal causa administrativa de devoluções	233
22.9 Evidência física: o que deve existir para afastar glosa	234
22.10 Prestação de contas: o momento em que o convênio se decide	234
22.11 O papel do Controle Interno: transformar convênio em sistema de governança	235
Fechamento do Capítulo.....	235
Capítulo 23 - Auditoria por risco: como escolher o que fiscalizar (e não enlouquecer)	237
23.1 O que é “risco” no setor público (sem complicar).....	237
23.2 O Controlador não audita “setores”; ele audita “riscos”	238
23.3 O tripé da auditoria por risco: impacto, probabilidade e vulnerabilidade.....	239
23.4 Materialidade: o ponto de partida que nunca falha	239
23.5 Amostragem inteligente: como auditar sem precisar ver tudo	240
23.6 Auditoria contínua: a diferença entre prevenção e surpresa	240
23.7 Matriz de risco: o instrumento que protege e dá credibilidade	241
23.8 O que o Tribunal espera do Controle Interno (e o que ele não espera).....	242
23.9 Auditoria por risco com equipe pequena: como tornar viável	242
23.10 O ponto central: auditoria por risco é gestão do trabalho e do desgaste	243
Fechamento do Capítulo.....	243

Capítulo 24 - Auditoria de conformidade: como montar relatório que o Tribunal respeita.....	245
24.1 O que é auditoria de conformidade (em linguagem simples).....	245
24.2 A lógica do Tribunal: sem critério, não existe achado	246
24.3 O coração do relatório: o achado bem estruturado.....	246
24.4 Critério: a base que dá sustentação ao relatório	247
24.5 Condição: escreva fatos, não impressões	247
24.6 Causa: a parte que transforma relatório em correção.....	248
24.7 Efeito/Risco: a linguagem que faz a gestão ouvir	249
24.8 Recomendação: objetiva, aplicável e com prazo	249
24.9 O tom do relatório: técnico, impessoal e institucional	249
24.10 Papéis de trabalho: o que sustenta o relatório quando houver contestação	250
24.11 Estrutura recomendável do relatório (modelo simples e profissional)	251
24.12 Acompanhamento: auditoria só se completa com correção monitorada.....	251
Fechamento do Capítulo.....	251
Capítulo 25 - Transparência e LAI: controle social e dever institucional	253
25.1 Transparência mudou o padrão de responsabilização.....	253
25.2 Transparência ativa e transparência passiva: dois deveres diferentes	254
25.3 LAI: procedimento, prazo e justificativa	255
25.4 Onde os municípios mais erram na transparência.....	255
25.5 Transparência como instrumento de proteção institucional .	256
25.6 O que o Tribunal costuma observar com mais atenção no portal	256
25.7 A trilha da despesa: o padrão mínimo de rastreabilidade	257
25.8 Como o Controle Interno audita a transparência (de forma objetiva)	257
25.9 LAI na prática: como evitar que o pedido vire problema	258
25.10 Transparência reduz diligência e melhora a prestação de contas	259
Fechamento do Capítulo.....	259

Capítulo 26 - Fraudes comuns na Administração Pública e sinais de identificação	261
26.1 Fraude e irregularidade: diferença necessária para uma atuação técnica	261
26.2 Como a fraude se sustenta: três condições que o Controle Interno consegue reduzir	262
26.3 Fraudes mais recorrentes em licitações: sinais no planejamento e na competição.....	262
26.4 Fraudes na execução contratual: onde o gasto precisa de evidência.....	264
26.5 Fraudes e pagamentos indevidos em folha: repetição e impacto acumulado	265
26.6 Almoxarifado: desvios pequenos, frequentes e de baixa visibilidade	266
26.7 Combustíveis e frota: cruzamentos simples que revelam incoerências.....	266
26.8 Convênios: risco elevado por vinculação, prazos e evidência física	266
26.9 Como o controlador identifica indícios: sinais, padrões e repetição	267
26.10 O que fazer diante de indícios: postura técnica, registro e encaminhamento adequado	268
Fechamento do Capítulo.....	268
Capítulo 27 - Governança e integridade: como criar cultura de controle no município	269
27.1 O que é governança (de forma simples e aplicável)	271
27.2 Integridade: o antídoto institucional contra escândalos	272
27.3 Fatores que fragilizam a integridade institucional	273
27.4 Segregação de funções: o que separa controle de desorganização.....	273
27.5 Governança na prática: a importância das regras escritas ..	274
27.6 Gestão de riscos: o controlador deve liderar.....	275
27.7 Compliance municipal: o básico que protege a gestão.....	275
27.8 O papel do Controle Interno na governança	276
27.9 Como criar cultura de controle sem gerar conflito interno....	276
27.10 Integridade e reputação institucional	277

Fechamento do Capítulo.....	278
Capítulo 28 - Checklist do Controlador: rotinas mensais, trimestrais e anuais.....	279
28.1 Por que Checklists são o segredo do controle interno municipal	279
28.2 Estrutura recomendada: 3 camadas de rotina	280
28.3 Checklist mensal do Controlador (10 ações essenciais).....	280
28.4 Checklist mensal (para município pequeno / controlador solo)	280
28.5 Checklist trimestral: auditorias por área	281
28.6 Modelo de calendário trimestral (sugestão prática)	281
28.7 Checklist anual: o que protege a prestação de contas	282
28.8 O relatório anual do Controle Interno (o que precisa conter).....	282
28.9 “Kit de controle”: o pacote de documentos que o controlador deve ter pronto.....	283
Fechamento do Capítulo.....	283
Capítulo 29 - Como montar o Plano Anual de Auditoria (PAA)	285
29.1 O que é o PAA (na prática)	285
29.2 Por que o Tribunal gosta do PAA	286
29.3 A base do PAA: matriz de risco	286
29.4 Como o controlador escolhe os temas do PAA.....	286
29.5 PAA inteligente: menos auditorias, mais profundidade	287
29.6 Estrutura prática do PAA (modelo ideal)	287
29.7 Como escrever cada auditoria dentro do PAA	288
29.8 Cronograma: como organizar o ano sem travar a prefeitura	288
29.9 Plano de contingência: o PAA deve prever imprevistos	289
29.10 Monitoramento das recomendações (o que dá resultado real)	289
Fechamento do Capítulo.....	290
Capítulo 30 - Encerramento: próximos passos e como usar este guia no dia a dia.....	291
30.1 O que um Controlador Interno de verdade faz.....	291
30.2 Como usar este guia da forma correta (modo operacional).	292
30.3 Se você estiver começando no Controle Interno	292

30.4 Se você já atua há anos: o próximo nível	292
30.5 O Controlador precisa proteger a entidade e proteger a si mesmo	293
30.6 Controle Interno não é inimigo do gestor (o segredo da boa relação).....	293
30.7 O maior resultado do Controle Interno: município previsível	294
30.8 Próximos passos: o que você deve implementar agora.....	294
Fechamento	295
Capítulo 31 - PRÁXIS (o que só a prática ensina).....	297
31.1 - Mapa de Posicionamento Institucional do Controle Interno	297
31.2 - Checklist de Credibilidade do Controle Interno.....	297
31.3 - Modelo Simplificado de Plano Anual de Auditoria (PAA)...	297
31.4 - Registro Formal de Achados.....	298
31.5 - Planilha de Monitoramento dos Estágios da Despesa.....	298
31.6 - Planilha de Monitoramento do Limite de Pessoal (LRF)...	298
31.7 - Modelo Padrão de Achado de Auditoria.....	299
31.8 - Estrutura de Papéis de Trabalho	299
31.9 - Mapa de Detecção de Fracionamento	299
31.10 - Checklist de Liquidação Antes do Pagamento.....	300
31.11 - Planilha de Análise de Pesquisa de Preços	300
31.12 - Roteiro Completo de Auditoria de Licitação	300
31.13 - Tripé da Auditoria Contratual (Mapa Visual)	300
31.14 - Controle de Aditivos.....	301
31.15 - Planilha de Controle de Entrada e Saída.....	301
31.16 - Modelo de Inventário Periódico	301
31.17 - Ficha Patrimonial Modelo	302
31.18 - Planilha de Conciliação Patrimônio x Contabilidade.....	302
31.19 - Matriz Municipal de Ajuste para Perdas.....	302
31.20 - Controle de Prescrição	302
31.21 - Planilha de Análise de Gratificações.....	303
31.22 - Controle de Horas Extras.....	303
31.23 - Mapa de Controle de Prazos	303

31.24 - Checklist de Evidência Física	304
31.25 - Modelo de Matriz de Risco Municipal	304
31.26 - Modelo Estruturado de Relatório de Auditoria	304
31.27 - Agenda Anual do Controlador	304
Fechamento do Capítulo.....	305
Referências	307
Sobre o Autor	309
Publicações do Autor.....	311

Apresentação

A administração pública brasileira convive, historicamente, com um paradoxo institucional relevante. Embora disponha de um dos mais amplos e sofisticados conjuntos normativos relacionados ao controle da gestão pública - estruturado a partir da Constituição Federal, da Lei nº 4.320/1964, da Lei de Responsabilidade Fiscal, das normas de contabilidade aplicada ao setor público, das normas de auditoria governamental e dos mecanismos contemporâneos de transparência e governança - ainda enfrenta dificuldades recorrentes na transformação dessas diretrizes em práticas efetivas de controle, prevenção e estabilidade administrativa.

Esse problema não decorre, em regra, da ausência de normas ou da inexistência de estruturas formais de fiscalização. O que frequentemente se observa é uma dissociação entre o desenho normativo do controle interno e sua materialização concreta dentro da dinâmica administrativa dos entes públicos.

Em muitos órgãos e municípios, o controle interno permanece restrito a uma atuação predominantemente documental, reativa e fragmentada, limitada à conferência formal de processos ou à emissão tardia de pareceres após a consolidação dos atos administrativos. Assim, o controle perde sua dimensão estratégica e deixa de atuar exatamente quando sua presença é mais necessária: antes da formação do risco, antes da consolidação da irregularidade e antes do comprometimento estrutural da gestão.

A consequência natural desse processo é a institucionalização silenciosa de falhas administrativas.

Pequenas inconformidades, quando não identificadas e tratadas preventivamente, tendem a se acumular ao longo do tempo. A ausência de segregação de funções, a deficiência na produção de evidências, o enfraquecimento da auditoria interna, a baixa integração entre setores, a fragilidade dos controles operacionais, a ausência de monitoramento de recomendações e a desconexão entre

planejamento, execução e controle passam a compor a rotina administrativa até deixarem de ser percebidas como exceções.

Gradualmente, o erro deixa de ser evento isolado e passa a se converter em padrão institucional de funcionamento.

É justamente nesse ponto que esta obra se posiciona.

O presente volume não foi concebido como simples compilação legislativa nem como manual operacional limitado à reprodução de normas ou procedimentos burocráticos. Sua proposta é estruturar os fundamentos teóricos, normativos, metodológicos e sistêmicos necessários para compreensão efetiva do controle interno enquanto mecanismo estruturante da governança pública.

Mais do que apresentar conceitos, esta obra busca reconstruir a lógica institucional do controle interno a partir da compreensão integrada da administração pública.

Ao longo dos capítulos, o leitor perceberá que orçamento, arrecadação, execução financeira, patrimônio, contratos, pessoal, transparência, auditoria e demonstrações contábeis não funcionam como áreas independentes. Constituem partes interligadas de um mesmo sistema administrativo, no qual cada decisão produz reflexos simultâneos sobre múltiplas dimensões da gestão.

Quando o planejamento não dialoga com a capacidade financeira do ente, surgem distorções fiscais.

Quando o controle operacional é fragilizado, surgem perdas patrimoniais silenciosas.

Quando a execução orçamentária não encontra correspondência no financeiro, a inconsistência contábil torna-se inevitável.

Quando a fiscalização contratual falha, o risco deixa de ser potencial e passa a consumir efetivamente recursos públicos.

Essa percepção sistêmica constitui uma das premissas centrais desta obra.

O controle interno contemporâneo não pode mais ser compreendido apenas como mecanismo de conformidade formal. Sua função institucional ultrapassa a verificação documental e alcança a análise de riscos, a proteção da integridade administrativa, a produção de

informações confiáveis, a preservação do equilíbrio fiscal e o fortalecimento da governança pública.

Desse modo, o controlador interno deixa de ocupar posição meramente burocrática e passa a assumir função estratégica dentro da administração pública.

O presente volume integra a coleção:

MANUAL DE CONTROLE INTERNO GOVERNAMENTAL – PRÁXIS - Da Fundamentação Legal à Prática na Administração Pública - Módulo I - Fundamentos Teóricos, Normativos e Estruturais.

Seu objetivo consiste em estabelecer os pilares conceituais, jurídicos, operacionais e metodológicos necessários para compreensão técnica do controle interno aplicado à administração pública.

O Módulo II - Aplicação Prática: 300 Casos Comentados - constitui a dimensão prática, operacional e aplicada da coleção, demonstrando como as falhas administrativas se materializam concretamente na realidade da gestão pública.

A relação entre os dois volumes não é acessória nem meramente complementar.

Ambos foram concebidos como partes integradas de uma mesma arquitetura metodológica.

Enquanto este volume estrutura os fundamentos da atuação preventiva, da auditoria baseada em risco, da conformidade material, da governança e da integração sistêmica da gestão pública, o Módulo II demonstra como a ausência ou fragilidade desses mecanismos produz distorções concretas na execução administrativa.

A leitura integrada entre teoria e prática permite ao leitor não apenas compreender o funcionamento normativo do controle interno, mas reconhecer, na realidade da gestão pública, os padrões de falhas, riscos e inconformidades que comprometem a estabilidade institucional dos entes públicos.

Mais do que transmitir conhecimento normativo, esta obra busca desenvolver capacidade crítica de análise, leitura sistêmica da administração pública e atuação preventiva orientada por risco.

O controle interno efetivo não se consolida pela simples existência de normas, mas pela capacidade institucional de transformar controle em método, método em prevenção e prevenção em estabilidade administrativa.

Metodologia e Construção, Validação Técnica e Práxis da Obra

Esta obra foi construída a partir da experiência profissional acumulada ao longo de mais de duas décadas de atuação nas áreas de controle interno, auditoria governamental, contabilidade pública, análise de sistemas e governança aplicada à administração pública.

Os conteúdos apresentados não constituem formulações abstratas dissociadas da realidade administrativa, tampouco reproduzem abordagem puramente acadêmica desvinculada das limitações concretas enfrentadas pelos entes públicos.

Ao contrário, representam a sistematização técnica de padrões recorrentes observados no funcionamento cotidiano da gestão pública, especialmente no âmbito municipal, envolvendo fragilidades estruturais, limitações operacionais, riscos institucionais, inconsistências normativas e distorções administrativas que tendem a se repetir quando o controle interno não atua de forma preventiva, integrada e orientada por risco.

A construção metodológica da obra desenvolveu-se a partir de quatro dimensões complementares e interdependentes.

A primeira dimensão é empírica:

Parte da observação direta das rotinas administrativas, da análise de procedimentos internos, da avaliação de relatórios, demonstrativos, processos, auditorias, prestações de contas e mecanismos de controle utilizados na administração pública.

Essa dimensão permitiu identificar que grande parte das falhas administrativas não decorre de eventos extraordinários, mas da repetição contínua de pequenas inconformidades operacionais que, ao longo do tempo, passam a comprometer estruturalmente a capacidade de autocorreção institucional da gestão pública.

A segunda dimensão é normativa:

Toda a estrutura conceitual apresentada nesta obra está fundamentada na legislação vigente, especialmente na Constituição Federal, na Lei nº 4.320/1964, na Lei Complementar nº 101/2000, na

Lei nº 14.133/2021, nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e nos referenciais técnicos contemporâneos relacionados à governança, transparência e responsabilização administrativa.

A terceira dimensão é analítica:

Como etapa complementar de consistência lógica, validação metodológica e estruturação sistêmica das informações, foram utilizados recursos tecnológicos e ferramentas computacionais, incluindo rotinas desenvolvidas em linguagem Python e modelos de apoio baseados em inteligência artificial.

Esses recursos foram empregados exclusivamente como instrumentos auxiliares de organização, correlação e validação técnica das informações, contribuindo para mitigação de inconsistências, refinamento analítico e elevação da coerência metodológica da obra.

A quarta dimensão é prática:

A práxis, aqui, não é utilizada como expressão meramente conceitual ou filosófica, mas como elemento central da estrutura metodológica do trabalho.

Esta obra não se limita à exposição de fundamentos teóricos nem à reprodução normativa. Sua proposta central consiste em transformar experiência prática em reflexão crítica e reflexão crítica em orientação aplicável à realidade concreta da administração pública.

Por essa razão, os conteúdos foram organizados de forma progressiva e integrada, permitindo ao leitor compreender não apenas “o que a norma determina”, mas principalmente:

- por que determinados mecanismos de controle existem;
- quais riscos buscam prevenir;
- como falham na prática;
- e quais impactos produzem sobre a estabilidade institucional da gestão pública.

Nesse contexto, o Módulo I estabelece os fundamentos estruturais da atuação do controle interno, enquanto o Módulo II demonstra como a ausência, fragilidade ou distorção desses mecanismos se materializa concretamente em falhas administrativas, inconsistências fiscais, irregularidades operacionais e distorções contábeis.

A construção desta obra também incorporou recursos tecnológicos e ferramentas computacionais como instrumentos auxiliares de estruturação, validação lógica e correlação analítica das informações, incluindo rotinas desenvolvidas em linguagem Python e modelos de apoio baseados em inteligência artificial.

Esses recursos foram utilizados como suporte metodológico complementar, contribuindo para mitigação de inconsistências, refinamento analítico e elevação da coerência técnica do trabalho.

Ainda assim, é fundamental destacar que a tecnologia não substitui a experiência prática, o julgamento técnico nem a interpretação crítica da realidade administrativa.

A seleção dos temas, a construção das análises, a organização metodológica dos capítulos, a identificação dos padrões de risco e a leitura sistêmica da gestão pública decorrem da experiência profissional acumulada ao longo da atuação prática do autor.

A presente obra resulta, portanto, da integração entre experiência prática, fundamentação normativa, apoio tecnológico e perspectiva de práxis, com o objetivo de oferecer ao leitor não apenas conhecimento jurídico e técnico, mas capacidade efetiva de leitura sistêmica da administração pública, prevenção de riscos institucionais e fortalecimento da governança pública.

Como utilizar este livro e sua integração com o Módulo II

Este livro não foi concebido como simples sequência linear de conceitos jurídicos ou administrativos, tampouco como manual operacional isolado de aplicação imediata.

Sua estrutura foi desenvolvida para funcionar como eixo metodológico e interpretativo do controle interno aplicado à administração pública, permitindo ao leitor compreender a lógica sistêmica da gestão pública e os fundamentos técnicos que sustentam a atuação preventiva, integrada e orientada por risco.

O presente volume corresponde ao Módulo I - Fundamentos Teóricos, Normativos e Estruturais da coleção PRÁXIS.

O Módulo II - Aplicação Prática: 300 Casos Comentados - representa sua dimensão prática, operacional e aplicada.

A relação entre ambos não possui natureza meramente complementar.

Os dois volumes foram construídos para funcionar de forma integrada e interdependente.

Enquanto este volume estrutura os fundamentos conceituais, normativos e metodológicos do controle interno, o Módulo II demonstra como a ausência, fragilidade ou distorção desses fundamentos se materializa concretamente na realidade administrativa.

A leitura conjunta permite ao leitor realizar um movimento essencial: compreender, na prática da gestão pública, aquilo que foi estruturado teoricamente neste volume.

Essa integração ocorre de maneira direta entre os capítulos do Módulo I e os blocos temáticos do Módulo II.

Capítulo 1 - O Controlador Interno: o guardião da gestão

Relaciona-se diretamente ao Capítulo 1 do Módulo II - Controle Interno: Estrutura, Método e Prática.

Os fundamentos relacionados à função institucional do controlador, atuação preventiva, independência técnica e estruturação do controle

interno reaparecem, no Módulo II, materializados em situações como: atuação reativa do controle interno, ausência de revisão independente, acúmulo de funções, desconsideração de relatórios, ausência de planejamento do controle, institucionalização de práticas irregulares.

Capítulo 2 - 10 erros que acabam com a credibilidade do Controle Interno

Relaciona-se diretamente aos Casos 1 a 23 do Capítulo 1 do Módulo II.

Os erros estruturais apresentados teoricamente neste capítulo reaparecem concretamente nas falhas operacionais, omissões administrativas e fragilidades institucionais demonstradas nos casos práticos.

Capítulo 3 - Como atuar com autonomia

Relaciona-se diretamente aos Casos 24 a 45 do Capítulo 2 do Módulo II.

As discussões relacionadas à independência funcional, pressão política, autonomia técnica e interferência administrativa materializam-se em situações concretas envolvendo: interferência política em análise técnica, emissão de parecer em desconformidade, inoperância da controladoria, ausência de independência, restrição de acesso a sistemas, atuação tardia da auditoria.

Capítulo 4 - O kit básico do controlador

Relaciona-se transversalmente a toda a estrutura do Módulo II.

Os elementos documentais, operacionais, legais e estratégicos apresentados neste capítulo constituem a base prática necessária para prevenção das falhas demonstradas ao longo dos 300 casos comentados.

Capítulo 5 - Constituição Federal e o sistema de controle

Relaciona-se diretamente aos Capítulos 1, 2 e 13 do Módulo II.

Os fundamentos constitucionais do controle interno, da fiscalização, da publicidade e da responsabilização administrativa reaparecem nas situações práticas envolvendo: transparência, responsabilização, prestação de contas, controle externo, acesso à informação, controle social.

Capítulo 6 - Lei 4.320 e LRF sem trauma

Relaciona-se diretamente aos Capítulos 3, 4, 5, 6, 11, 12 e 14 do Módulo II.

Os fundamentos relacionados à execução orçamentária, receita, despesa, restos a pagar, limites fiscais, despesa com pessoal e equilíbrio financeiro reaparecem nas falhas concretas envolvendo: abertura irregular de créditos, despesa sem empenho, restos a pagar irregulares, extrapolação do limite de pessoal, déficit financeiro, inconsistências fiscais, distorções nos demonstrativos contábeis.

Capítulo 7 - Normas de auditoria (NBASP)

Relaciona-se diretamente aos Capítulos 1, 2 e 14 do Módulo II.

Os fundamentos relacionados à evidência, risco, escopo, achado de auditoria, independência e papéis de trabalho reaparecem concretamente nos casos envolvendo:

auditoria sem evidência suficiente, ausência de monitoramento, falhas de detecção, inconsistências na consolidação contábil, baixa capacidade de identificação de riscos.

Capítulo 8 - O que reprova contas no TCM e como evitar

Relaciona-se transversalmente a praticamente todo o Módulo II, especialmente aos Capítulos 2, 5, 11, 12, 13 e 14.

As principais causas de rejeição de contas demonstradas teoricamente neste capítulo materializam-se nos casos envolvendo: despesa sem cobertura financeira, omissão de passivos, extrapolação de limites, irregularidades em pessoal, ausência de transparência, inconsistências fiscais e patrimoniais.

Capítulo 9 - Entenda o orçamento

Relaciona-se diretamente aos Capítulos 3, 5 e 14 do Módulo II.

Os fundamentos relacionados ao planejamento, PPA, LDO, LOA, créditos adicionais e execução orçamentária reaparecem nas falhas envolvendo: superestimação de receita, ausência de metas fiscais, créditos sem lastro, desequilíbrio orçamentário, execução incompatível com o financeiro e o patrimonial.

Capítulo 10 - Receita pública: riscos, controles e auditoria

Relaciona-se diretamente aos Capítulos 4, 5, 6 e 14 do Módulo II. As fragilidades relacionadas à arrecadação, dívida ativa, renúncia de receita e inconsistência cadastral materializam-se em casos envolvendo: evasão tributária, perda de crédito, não inscrição em dívida ativa, arrecadação sem ingresso financeiro, distorções patrimoniais decorrentes da fragilidade arrecadatória.

Essa estrutura integrada permite ao leitor compreender que os casos práticos apresentados no Módulo II não constituem eventos isolados, mas manifestações concretas da ausência, fragilidade ou distorção dos fundamentos estruturais desenvolvidos neste volume.

A leitura conjunta transforma teoria em interpretação prática e prática em aprofundamento técnico.

Mais do que apresentar conceitos ou situações administrativas, a coleção PRÁXIS busca desenvolver capacidade de leitura sistêmica da administração pública, permitindo que o leitor compreenda: como as falhas surgem, por que se repetem, quais riscos produzem, e como podem ser prevenidas institucionalmente.

O controle interno efetivo não se constrói pela reação ao erro consumado, mas pela capacidade técnica de compreender a estrutura da gestão pública antes que a inconformidade se consolide.

A leitura integrada entre os dois volumes permite ao leitor desenvolver não apenas conhecimento normativo, mas capacidade efetiva de interpretação crítica da administração pública.

Mais do que compreender “o que a norma determina”, busca-se compreender: por que determinados mecanismos de controle existem, quais riscos procuram mitigar, como as falhas se formam, por que se repetem e quais impactos produzem sobre a estabilidade institucional da gestão pública.

Ao final, o que esta obra pretende oferecer não é apenas um manual técnico de controle interno, mas um instrumento de leitura sistêmica da administração pública contemporânea.

O controle interno efetivo não se consolida pela simples existência de normas, nem pela produção excessiva de formalidades documentais. Sua efetividade depende da capacidade institucional de transformar controle em método, método em prevenção, prevenção em estabilidade administrativa e estabilidade administrativa em governança pública.

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